

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

**ETELÄISTEN MERIRAJOJEN VAIKUTUS EUROOPAN UNIONIN
RAJATURVALLISUUDEN KEHITYKSELLE**

Tutkielma

Kapteeniluutnantti

Jani Isometsä

Esiupseerikurssi 66

Rajavartiolinja

Huhtikuu 2014

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi Esiupseerikurssi 66	Linja Rajavartiolinja
Tekijä Kapteeniluutnantti Jani Isometsä	
Tutkielman nimi ETELÄISTEN MERIRAJOJEN VAIKUTUS EUROOPAN UNIONIN RAJATURVALLISUUDEN KEHITYKSELLE	
Oppiaine johon työ liittyy Strategia	Säilytyspaikka MPKK:n kurssikirjasto
Aika Huhtikuu 2014	Tekstisivuja 56 Liitesivuja 4
TIIVISTELMÄ <p>Euroopan unionin keskeisimpiä tavoitteita on ollut luoda sisärajan alue, jossa kansalaiset voivat liikkua, asua ja työskennellä vapaasti luottaen siihen, että heidän turvallisuutensa on taattu. Vuonna 1985 viisi Eurooppalaista valtiota allekirjoitti Schengen-sopimuksen, jolla poistettiin rajatarkastukset sopimusmaiden välisiltä rajoilta. Schengen-sopimus liitettiin osaksi Euroopan unionin perussopimusta vuonna 1999 allekirjoitetulla Amsterdamin sopimuksella. Oikeuteen, vapauteen ja turvallisuuteen perustuvan sisärajjattoman Schengen-alueen turvallisuuden ylläpitäminen edellyttää jatkuvaa yhteistyötä ja solidaarista vastuunjakoa sopimusvaltioiden kesken.</p> <p>Sisärajjattoman alueen muodostaminen johti uudentyypisiin valtioiden sisäisen turvallisuuden uhkiin. Erityisesti EU:n eteläisiin merirajoihin rajoittuvissa jäsenvaltioissa modernit rajaturvallisuuden uhkakuvat konkretisoituvat jatkuvina laajamittaisina maahantulovirtoina. Vastatakseen lisääntyneeseen turvallisuusvajeeseen EU perusti vuonna 2004 jäsenvaltioidensa operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston (Frontex). Frontexin päätehtävänä on tukea EU:n ulkorajojen valvontaa toteuttamalla riskianalyysiin perustuvia yhteisoperaatioita. Yhteisoperaation järjestävä jäsenvaltio vastaa rajavalvontatehtävien johtamisesta ja Frontex jäsenvaltioiden yhteistoiminnan koordinoinnista. Frontexin koordinoimien merellisten yhteisoperaatioiden merkitys on korostunut unionin poliittisella agendalla erityisesti Italian Lampedusan traagisten tapahtumien johdosta.</p> <p>Tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen tutkimus. Tutkimuksen tarkoitus on deduktiivisen</p>	

analyysin kautta selvittää Frontexin toimintaa unionin eteläisillä merirajoilla. Tutkimuksessa selvitetään uusfunktionalistisen teorian spill over –mekanismin ilmentymistä eurooppalaisen rajaturvallisuuden integraatiossa.

Tutkimuksessa selvitetään lisäksi EU:n rajaturvallisuuden kehittymistä ja arvioidaan Frontexin koordinoimien merellisten yhteisoperaatioiden vaikutusta unionin jäsenvaltioille. Tutkimuksen primääriaineisto muodostuu Eurooppa-neuvoston, Euroopan komission ja Frontexin asiakirjoista ja vuosiraporteista.

AVAINSANAT

EU, Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto, Frontex, merelliset yhteisoperaatiot, laitton maahantulo, ihmissalakuljetus, rajaturvallisuus.

SISÄLLYSLUETTELO

1.	JOHDANTO	1
1.1	Tutkimusaihe	1
1.2	Tutkimustehtävä, näkökulma ja viitekehys	2
1.3	Tutkimusmenetelmä	4
1.4	Aikaisemmat tutkimukset	6
1.5	Keskeinen lähdeaineisto	7
2.	EUROOPPALAISEN INTEGRAATIOTUTKIMUKSEN TEORIAPERUSTA.....	9
2.1	Uusfunktionalismi ja funktionalismi	11
2.2	Federalismi	13
2.3	Transaktionalismi	14
2.4	Hallitustenvälisyys	15
2.5	Institutionalismi	15
2.6	Yhteenvedo.....	16
3.	EUROOPPALAISEN RAJATURVALLISUUSAJATTELUN KEHITTYMINEN	18
3.1	Eurooppalaisen rajaturvallisuusyhteistyön perusta	18
3.2	Euroopan unionin rajaturvallisuusajattelun muotoutuminen.....	21
3.3	Frontexin perustaminen	25
3.4	Frontexin toiminnan välitarkastelu.....	32
4.	YHTEISOPERAATIOT ETELÄISLLÄ MERIRAJOILLA.....	40
4.1	Frontexin koordinoimat merelliset yhteisoperaatiot.....	40
4.1.1.	Regional programme Poseidon sea	43
4.1.2.	Joint Operation EPN Aeneas.....	44
4.1.3.	Joint Operation EPN Hermes	45
4.1.4.	Joint Operation EPN Indalo	46
4.1.5.	Joint Operation EPN Hera.....	48
4.2	Euroopan unionin rajaturvallisuusjoukot	49
4.3	Yhteenvedo.....	51
5.	JOHTOPÄÄTÖKSET	51

LÄHTEET

LIITTEET

KUVA- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuva 1. Tutkimuksen viitekehys	3
Kuva 2. EU:n yhdenmety rajaturvallisuusmalli.	31
Kuva 3. Keskeiset Frontexin koordinoimat vuosittaiset merelliset yhteisoperaatiot EU:n eteläisillä merirajoilla.	42
 Taulukko 1. Frontexin koordinoimien merellisten yhteisoperaatioiden keskeisiä tunnuslukuja 2009–2012.	 43
Taulukko 2. RP POSEIDON operaation keskeisiä tunnuslukuja 2009–2012.	44
Taulukko 3. JO EPN AENEAS operaation keskeisiä tunnuslukuja 2009–2012.	45
Taulukko 4. JO EPN HERMES operaation keskeisiä tunnuslukuja 2009–2012.	46
Taulukko 5. JO EPN INDALO operaation keskeisiä tunnuslukuja 2009–2012.	47
Taulukko 6. JO EPN HERA operaation keskeisiä tunnuslukuja 2009–2012.	49

ETELÄISTEN MERIRAJOJEN VAIKUTUS EUROOPAN UNIONIN RAJATURVALLISUUDEN KEHITYKSELLE

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimusaihe

Kylmän sodan päättyminen muutti merkittävästi sotilaallista tasapainoa Euroopan mantereella. Avautunut poliittinen tilanne mahdollisti Euroopan rajojen ja valtioiden välisten suhteiden muokkaamisen uudelleen. Euroopassa alkoi voimistua halu syventää valtioiden välistä poliittista ja taloudellista integraatiota. Lisääntynyt poliittinen ja taloudellinen yhteistyö johti hiljalleen Euroopan valtioiden välisten rajojen avautumiseen, jotta ihmisten ja tavaroiden oli helpompaa ja nopeampaa liikkua valtioista toiseen.

Euroopan valtioiden välisten sisärajojen avautuminen johti uudentyyppisiin uhkakuviin valtioiden sisäisen turvallisuuden näkökulmasta. Järjestäytynyt rajat ylittävä rikollisuus, terrorismi, laitton maahanmuutto ja ihmiskauppa alkoivat lisääntyä Euroopassa. Modernit rajaturvallisuuden uhkakuvat konkretisoituvat erityisesti niissä valtioissa, jotka sijaitsevat Euroopan unionin eteläisillä merirajoilla. Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden näkökulmasta erityisen strategiseksi alueeksi muodostui Välimeren alue, jonne kohdistuu jatkuvaa laajamittaista laitonta maahantuloa. Useissa valtioissa uudentyyppisiin sisäisen turvallisuuden uhkakuviin vastattiin laajentamalla rajavalvontaviranomaisten tehtäviä valtion suvereniteetin valvonnasta yhä keskeisemmäksi osaksi valtion sisäisen turvallisuuden ylläpitämistä.

Euroopan sisämarkkinoiden kasvu ja ihmisten vapaamman sekä nopeamman liikkuvuuden tarve pakottivat Euroopan valtiot lisäämään yhteistyötä erityisesti oikeus- ja sisäasioissa. Rajaturvallisuuden kehittäminen nähtiin keskeiseksi osaksi EU:n oikeus- ja sisäasioiden yhteis-

työn kehittämistä 1990-luvulla¹. EU:n yhteisen rajaturvallisuuden ensimmäiset strategiset suuntaviivat luotiin EU:n oikeus- ja sisäasioiden Tampereen ohjelmassa 1999–2004.² Nykymuotoisen rajaturvallisuusajattelun kulminaatiopisteenä voidaan pitää vuotta 1999, kun Schengenin rajasäännöstö³ ja Amsterdamin sopimus⁴ astuivat voimaan. Schengenin rajasäännöstöllä vahvistettiin EU:lle ensimmäisen yhteinen ulkoraja.

Euroopan yhteinen rajavalvonta nähtiin keskeisenä keinona turvata vapaan liikkuvuuden aluetta. Operatiivisen rajaturvallisuusyhteistyön aloittaminen koettiin merkittäväksi asiakokonaisuudeksi Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden kehittämisessä. Poliittisten keskustelujen tuloksena Eurooppa-neuvoston kokouksessa 21.–22.6.2002 hyväksyttiin suunnitelma jäsenvaltioiden yhteisestä rajavalvonnasta⁵. Tämän jälkeen yhteisen eurooppalaisen rajaturvallisuuden integraatio eteni nopeasti. Euroopan komission ehdotuksesta perustettiin Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto (Frontex) 26.10.2004.⁶ Rajavalvonnan operatiivinen valvontavastuu säilytettiin edelleen jäsenvaltioilla, ja Frontexin tehtäväksi säädettiin jäsenvaltioiden operatiivisen yhteistyön kehittäminen. Frontexin tuli lisäksi avustaa jäsenvaltioita kansallisten rajavartioiden koulutuksessa, tuottaa riskianalyyskejä rajaturvallisuuden viitekehyksessä sekä seurata sen toimialaan liittyvää tutkimustoimintaa. Frontex aloitti operatiivisen toimintansa 3.10.2005 Varsovassa Puolassa.⁷

1.2 Tutkimustehtävä, näkökulma ja viitekehys

Tämän tutkimuksen tarkoitus on selvittää EU:n yhteisen ulkorajavalvonnan integraatiota ja sen vaikutuksia unionin jäsenvaltioille. Tutkimuksessa selvitetään, miten osana eurooppalaista integraatiota unionin jäsenvaltiot ovat aloittaneet yhteistyön laittoman maahantulon ja ihmis-kaupan torjumiseksi. Euroopan unioni on perustanut Frontexin koordinoimaan EU:n jäsenvaltioiden keskinäistä operatiivista yhteistyötä unionin ulkorajoilla. Yhteistyön laajenemista tarkastellaan EU:n eteläisillä merirajoilla toteutettujen merellisiä yhteisoperaatioita käsittelevän tapaustutkimuksen kautta. Tutkimuksessa selvitetään onko Frontexin koordinoimissa merelli-

¹ Ruonala 2010, 93

² Eurooppa-neuvosto 15. ja 16. lokakuuta 1999 Tampere, puheenjohtajan päätelmät, 200/1/99

³ Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), 1

⁴ Euroopan yhteisöjen virallinen lehti EYVL C 340 1997

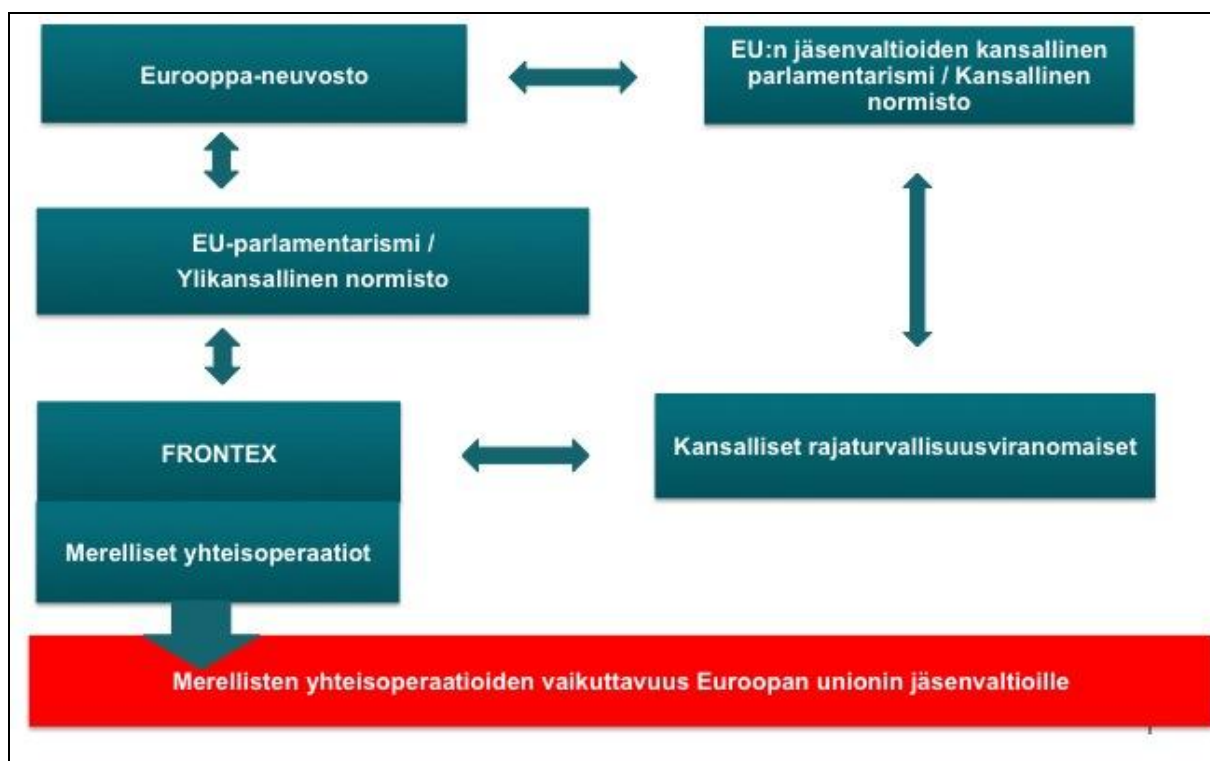
⁵ Eurooppa-neuvosto 21. ja 22. kesäkuuta 2002 Sevilla. Puheenjohtajan päätelmät 13463/02

⁶ Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, 1

⁷ Frontex annual report 2006, 2

sissä yhteisoperaatioissa EU:n eteläisillä merirajoilla tapahtunut uusfunktionaalisen teorian mukaista valtioiden yhteistyön laajenemista uusille toiminta-alueille, eli niin kutsuttua *spill-over* -mekanismia.

Tutkimus toteutetaan EU:n jäsenvaltioiden näkökulmasta. Tämä näkökulma on valittu, koska Frontexin päätehtävä on turvata EU:n jäsenvaltioiden sisäisen turvallisuuden arvoja. Tutkimuksen näkökulmasta johtuen tutkimuksen viitekehys on rakennettu keskeisten eurooppalaisten päätöksentekaelinten ympärille, joilla on vaikutusta Frontexin toimintaan⁸.



Kuva 1. Tutkimuksen viitekehys

Tämä tutkimus rajataan koskemaan Frontexin koordinoimista merellisistä yhteisoperaatioista Joint Operation EPN Aeneas, Joint Operation EPN Hera, Joint Operation EPN Hermes, Joint operation EPN Indalo ja Regional Programme Poseidon Sea -operaatioita. Ajallisesti tutkimus rajataan koskemaan vuosina 2009–2012 toimeenpantuja merellisiä yhteisoperaatioita. Tutkimukseen valitut yhteisoperaatiot edustavat Frontexin koordinoimista operaatioista keskeisiä merellisiä yhteisoperaatioita. Ensimmäiset Frontexin koordinoimat merelliset yhteisoperaatiot toimeenpantiin vuonna 2006. Vuosina 2006–2008 toteutetut merelliset yhteisoperaatiot rajataan tutkimuksen ulkopuolelle, koska ne olivat kestoaltaan varsin lyhyitä. Tästä johtuen niiden

⁸ Ruonala 2010, 28-44

toteutuksesta sekä niissä saaduista tuloksista ei pystytä muodostamaan riittävän kokonaisvaltaista kuvaa tieteellisen tutkimuksen kannalta. Vuoden 2013 aikana aloitetut merelliset yhteisoperaatiot rajataan niin ikään tutkimuksen ulkopuolelle. Osa näistä merellisistä yhteisoperaatioista päättyy vasta vuoden 2014 huhtikuussa, eivätkä operaatioiden arviointiraportit ehdi siten tämän tutkimuksen aikatauluun.

Päätutkimuskysymys on:

- Onko Frontexin koordinoimissa merellisissä yhteisoperaatioissa tapahtunut unionin jäsenvaltioiden yhteistyön laajenemista ja syvenemistä uusille toiminta-alueille?

Alatutkimuskysymykset ovat:

- Mitkä ovat Frontexin koordinoimista merellisistä yhteisoperaatioista saatu keskeisin hyöty EU:n jäsenvaltioille?
- Onko Frontex onnistunut merellisissä yhteisoperaatioissa saavuttamaan sille asetetut tavoitteet laittoman maahantulon ja ihmiskaupan estämisessä?
- Onko Frontexin toimintaa säätelevä normisto riittävä, jotta se kykenee toimeenpanemaan asetettujen vaatimusten mukaisia merellisiä yhteisoperaatioita Euroopan unionin ulkorajoilla?

1.3 Tutkimusmenetelmä

Tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen tutkimus, jossa pyritään valitun ilmiön kokonaisvaltaiseen tarkasteluun. Tutkimuksessa käsitellään Frontexin koordinoimien merellisten yhteisoperaatioiden kehittymistä ja niiden vaikuttavuutta singulaarisena ilmiönä⁹.

Tutkimuksen lähdeaineiston sisällönanalyysin kautta muodostetaan tutkimuskohteesta tiivistetty kuvaus. Lähdeaineiston sisällönanalyysi toteutetaan teorialähtöisesti. Tutkimuksessa selvitetään deduktiivisen analyysin avulla onko uusfunktionalistisen teorian mukainen *spillover* -mekanismi todennettavissa Frontexin koordinoimissa merellisissä yhteisoperaatioissa.

⁹ Uusitalo 1998, 79

Tutkimusmenetelmällä saatua empiiristä tietoa tarkastellaan valitun teorian kautta, siten tutkimustuloksia voidaan arvioida osana laajempaa kokonaisuutta. Empiirisen tiedon kokoamiseksi laaditaan lähdeaineistosta strukturoitu analyysirunko. Analyysirungon tarkastelusta saatujen tulosten avulla selvitetään millä mahdollisilla uusilla toimialoilla spill-over -mekanismi on Frontexin koordinoimissa merellisissä yhteisoperaatioista toteutunut.¹⁰ Deduktiivinen analyysi on valittu päätutkimusmenetelmäksi, koska sen avulla voidaan toteuttaa objektiivinen kokonaistarkastelu Euroopan rajaturvallisuusintegraation etenemisestä ja sen vaikutuksista EU:n jäsenvaltioille. Teorialähtöinen systemaattinen tarkastelu mahdollistaa lähdeaineiston tarkastelun valitusta näkökulmasta.

Alatutkimuskysymyksiin vastataan aineistolähtöisen analyysin kautta. Päätutkimusongelman selvittämiseksi kerättyä aineistoa tarkastellaan systemaattisesti ja kriittisesti asiakirjamateriaalin monitahoisen ja yksityiskohtaisen tarkastelun avulla¹¹. Kerätty lähdeaineisto avataan ja pelkistetään siten, että aineistosta saadaan tiivistettyä alatutkimuskysymyksien ratkaisemiseksi tarvittava olennainen aineisto. Valittu apututkimusmenetelmä mahdollistaa tutkimusaiheen moniulotteisemman käsittelyn, joka avulla rajaturvallisuuden integraatiota voidaan ymmärtää laajemmasta kontekstista. Tutkimusaiheen moniulotteinen käsittely lisää tutkimuksen luotettavuutta. Lähdeaineistoa analyysiä tuetaan sekundäärianalyysillä aikaisempien aihetta sivuvien tutkimustöiden aineistoista ja johtopäätöksistä¹².

Lähdeaineistoa täydennetään osallistuvan havainnoinnin tutkimusmenetelmän kautta. Osallistuva havainnointi voidaan jakaa aktiiviseen tai passiiviseen havainnointiin. Tässä tutkimuksessa tutkijan havainnointirooli on ollut aktiivinen, koska tutkija on osallistunut Frontexin merellisten yhteisoperaatioiden kehittämiseen vuosina 2010–2012 työskentelemällä Frontexin merirajasektorilla. Tutkija on kuitenkin kyennyt erittelemään oman roolinsa ja sen mahdolliset vaikutukset tutkimustilanteeseen. Myöskään tutkijan läsnäololla ja aktiivisilla toimilla ei ole ollut vaikutusta muiden henkilöiden toimintaan tutkimustilanteessa, koska muille läsnäolijoille ei ole ollut tiedossa nyt toteuttava tutkimus. Osallistuvan havainnoinnin menetelmän toteuttamiseksi keskeistä on se, että havaintoja ei liioitella tai tulkita tahallisesti väärin.¹³ Osallistuvan havainnoinnin menetelmällä saatuja tuloksia ei käytetä suoraan johtopäätöksiä laadintaan vaan niiden avulla tuetaan primääriasiakirjoista tehtyjä havaintoja.

¹⁰ Tuomi&Sarajarvi 2003, 105, 116-117

¹¹ Tuomi&Sarajarvi 2003, 97

¹² Uusitalo 1998, 94

¹³ http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L6_4_2.html. Tulostettu 12.2.2014

1.4 Aikaisemmat tutkimukset

Suomi toimii aktiivisesti Euroopan unionin rajapolitiikan ja yhdenmätyn rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämisessä. Schengen-alueen laajeneminen ja ihmisten vapaan liikkuvuuden turvaaminen edellyttävät sekä rajaturvallisuuden vahvistamista EU:n ulkorajoilla että yhdenmätyn rajaturvallisuusjärjestelmän jatkuvaa kehittämistä.¹⁴ Tästä johtuen tutkimusaihe on sisällytetty Rajavartiolaitoksen vuosille 2010–2014 laadittuun tutkimusohjelmaan. Aiheesta ei ole myöskään tehty aikaisempia tutkimuksia. Rajavartiolaitoksen tutkimusohjelman tarkoitus on luoda strategisia perusteita ja suuntaviivoja Rajavartiolaitoksen toiminnan jatkokehittämiselle ja voimavarojen suuntaamiselle.

Eurooppalaisesta rajaturvallisuudesta tehdyt aikaisemmat tutkimustyöt käsittelevät perinteisesti sisäisiä ja ulkoisia turvallisuushakia jäsenvaltioiden kansallisten intressien näkökulmasta. Rajaturvallisuuden käsitteen moniulotteisuudesta johtuen Frontexia sivutaan usein myös tutkimuksissa, jotka käsittelevät EU:n siirtolais-, maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa. Rajaturvallisuutta ja Frontexia on käsitelty usein myös tutkimuksissa, joissa tarkastellaan EU:n ja/tai Schengen-aluetta tai sen laajentumisen vaikutuksia.

Euroopan ulkorajojen valvontaa ja Frontexin toimintaa tarkastellaan myös ihmisoikeuksien toteutumisen tai yksilön perusoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta. Ihmisoikeuksiin liittyvissä tutkimuksissa unionin ulkorajat nähdään usein jopa perusoikeuksien vastaisina, koska ne voivat rajoittaa tai jopa estää hädänalaisten ihmisten kansainvälisen suojelun saantia.

Unionin sisäistä turvallisuutta käsittelevät tutkimukset, joissa tarkastellaan rajat ylittävää rikollisuutta on pääsääntöisesti laadittu Euroopan poliisiviraston¹⁵, kansainvälisen poliisiyhteistoiminnan tai kansallisen poliisitoiminnan näkökulmasta.

Eurooppalaisesta rajaturvallisuudesta on laadittu lukumääräisesti vain muutamia tieteelliset vaatimukset täyttäviä tutkimuksia. Maanpuolustuskorkeakoulussa on laadittu kolme eurooppalaista rajaturvallisuutta käsittelevää diplomityötä. Urpo Riissanen on (2009) laatinut *"Rajaturvallisuus Euroopan unionissa"*, Janne Kurvinen on laatinut (2011) *"EU:n rajaturvallisuus - raja turvallisuutena vai turvallisuus rajana"* ja Mikko Simola on laatinut (2013) *"Euroopan*

¹⁴ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010, 31.

¹⁵ Europol

unionin yhdenmetyt rajaturvallisuus strategisen kulttuurin ja tulliviranomaisyhteistyön näkökulmasta". Arto Niemenkari on laatinut (2003) julkaisun "*Rajaturvallisuus Euroopan unionissa*" Raja- ja merivartiokoulun tutkimussarjaan numero 1.

Yhdennetyn rajaturvallisuuden ja EU:n sisäisen turvallisuuden tutkimukseen on perehtynyt erityisesti englantilainen Lontoon yliopiston lehtori ja kansainvälisten suhteiden tutkija Sarah Wolff. Hän on julkaissut aiheesta useita artikkeleita: vuonna 2008 artikkelin "*Border Management in the Mediterranean: Internal, External and Ethical Challenges*" Cambridge Review of International affairs –lehdessä. Vuonna 2009 ilmestyivät tieteelliset artikkelit "*The Mediterranean Dimension of EU Counter-terrorism*" sekä "*The External Dimension of Justice and Home Affairs: A Different Security Agenda for the EU*" Journal of the European Integration-lehdessä. Vuonna 2013 Wolff julkaisi yhteistyössä Adriaan Schoutin kanssa artikkelin "*Frontex as Agency: More of the Same*" Perspectives on European Politics and Society –lehdessä. Sarah Wolff on lisäksi julkaissut vuonna 2012 tieteellisiin tutkimuksiin perustuvan teoksen "*The Mediterranean Dimension of the European Union's Internal Security*" Palgrave studies in European Union politics tutkimussarjassa.

Yhdennetyn rajaturvallisuuden ja Euroopan unionin rajaturvallisuusviraston kehitystä on tutkinut Sergio Carrera (Centre of European Policy Studies, CEPS). Ruben Zaiotti on (2008) laatinut väitöskirjan "*Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of Europe's Frontiers*" Toronton yliopistossa. Jorgen Carling ja María Hernandez-Carretero Oslon rauhantutkimusinstituutista ovat julkaisseet (2011) tieteellisen artikkelin "*Protecting Europe and Protecting Migrants? Strategies for Managing unauthorised Migration from Africa*" The British Journal of Politics and International Relations-lehdessä. Artikkelissa sivutaan Frontexin koordinoimaa Joint Operation EPN HERA-yhteisoperaatiota Kanariansaarilla. Lisäksi Italiassa toimii Euroopan unionin tutkimukseen erikoistunut European University Institute.

1.5 Keskeinen lähdeaineisto

Tutkimuksen keskeisen kvalitatiivisen lähdeaineiston tarkoitus on mahdollistaa tutkimusongelman moniulotteinen tarkastelu. EU:n rajaturvallisuutta käsittelevät asiakirjat, raportit ja julkaisut muodostavat tutkimuksen keskeisen lähdeaineiston. Primääriaineistoa ovat Eurooppa-neuvoston, Euroopan komission ja Frontexin asiakirjat ja raportit. Tieteellisiä tutkimuksia Frontexin merellisestä toiminnasta on saatavissa rajoitetusti.

Arvioitaessa Frontexin toiminnan ja eurooppalaisen rajaturvallisuusajattelun kehittymistä on keskeisenä lähdemateriaalina käytetty Eurooppa-neuvoston kokouksien asiakirjoja sekä Euroopan komission tiedonantoja vuosilta 1999–2012. Lähdemateriaali Frontexin koordinoimista merellisistä operaatioista koostuu viraston itsensä julkaisemista vuosikertomuksista sekä operaatioista laadituista erillisistä arviointiraporteista vuosilta 2006–2013. Tutkimuksen luotettavuuden parantamiseksi Frontexin itsensä tuottamaan aineistoon tulee huomioida riittävä lähdekritiikki, koska virasto on arvioinut myös oman toimintansa onnistumista. Tämä voi heikentää raporttien luotettavuutta.

Lähdeaineiston primääriasiakirjojen käsittelyssä on kiinnitettävä erityistä huomiota myös siihen, että EU:n yksimielisyyden periaatteen mukaisesti suuri osa asioista on voitu hyväksyä vasta kun kaikki jäsenvaltiot olleet asiasta samaa mieltä. Tästä johtuen strategioiden ja suunnitelmien laadintaan liittyneitä ristiriitoja ja/ tai erimielisyyksiä ei voida tarkastella näiden asiakirjojen avulla kokonaisvaltaisesti¹⁶. Lähdemateriaalin laajentamiseksi voidaan tarvittaessa toteuttaa avoimia haastatteluja.

Osa tutkimuksen lähdeaineistosta on koottu osallistuvan havainnoinnin menetelmällä¹⁷. Tutkimuksen tekijä on työskennellyt Frontexin merirajasektorilla kansallisena asiantuntijana (Seconded National Expert) vuosina 2010–2012 sekä edustanut Frontexia useissa Euroopan komission rajaturvallisuuteen liittyvissä työryhmissä. Lisäksi tutkimuksen tekijä on ollut vuodesta 2008 lähtien jäsenenä EU:n nopeissa rajainterventiorryhmissä (RABIT¹⁸). Tutkijan työskentely kansallisena asiantuntijana Frontexin merirajasektorilla antaa tutkimukselle lisäarvoa, koska tutkija on perehtynyt syvällisesti tutkimuksessa käsiteltäviin merellisiin yhteisoperaatioihin.

¹⁶ Alasuutari 2011, 95–96

¹⁷ www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L6_4_2.html Tulostettu 12.12.2013

¹⁸ RABIT: Rapid border intervention teams

2. EUROOPPALAISEN INTEGRAATIOTUTKIMUKSEN TEORIAPERUSTA

Euroopan unionin kehitystä ja vaikutuksia on mahdotonta tutkia, mikäli sen olemassaoloon ja perustamiseen johtaneet syyt eivät ole tutkijalle selvillä. Euroopan unioni ymmärretään maanosan ulkopuolella pääsääntöisesti synonyymina Euroopalle. Eurooppa tulee kuitenkin ymmärtää alueelliseksi kokonaisuudeksi, joka on rajattu maantieteellisesti ja kulttuurisesti. Euroopan unioni on kansallisvaltioiden välinen liitto, jonka tavoitteena on edistää yhteistyötä sen jäsenvaltioiden kesken.¹⁹

Toisen maailmansodan jälkeen Eurooppa oli vaikeassa tilanteessa: kansallisvaltiot olivat sodan jäljiltä raunioina. Valtioiden taloudet olivat syvässä kriisissä, ja valtioiden väliset suhteet olivat tulehtuneet²⁰. Osa Euroopan valtioista sulautui Neuvostoliiton vaikutuspiiriin alle. Demokratia oli muutamissa valtioissa hauras, ja osa niistä ajautui myös diktatuuriin.²¹

Tätä lähtökohtaa vasten on hämmästyttävää kuinka Ranska, Saksa, Italia, Belgia, Alankomaat ja Luxemburg olivat vuonna 1951 valmiita aloittamaan ylikansallisen yhteistyön perustamalla Euroopan hiili- ja teräsyhteisön (EHTY). Sopimuksella tavoiteltiin sekä taloudellisia että poliittisia hyötyjä. Saksan ja Ranskan teollisuus ja vaikutusvalta oli sidoksissa hiileen ja teräkseen. Toisaalta sopimuksella haluttiin vähentää Saksan ja Ranskan sodan uhkaa sekä käynnistää Euroopan yhdentymistä.²² Eurooppalainen integraatio sai jatkoa kun vuonna 1957 edellä mainitut valtiot allekirjoittivat sopimukset Euroopan talousyhteisön (ETY) ja Euroopan atomienergiayhteisön (EURATOM) perustamisesta. Näiden yhteisöjen rationalisoinniksi perustettiin vuoden 1967 sulautumissopimuksella kolmea yhteisöä palveleva yhteinen komissio ja neuvosto.²³

Nykymuotoisen Euroopan integraation tutkiminen on aloitettu 1950-luvun alkupuolella. Eurooppalaista integraatiota voidaan tutkia taloudellisena, yhteiskunnallisena tai poliittisena ilmiönä. EU:n integraation johdonmukainen syveneminen ja/tai laajeneminen on aiheuttanut

¹⁹ Ruonala 2010, 14–15

²⁰ Rosamond 2000, 20–22

²¹ Raunio & Saari 2007, 9

²² http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_fi.htm. Tulostettu 31.3.2014

²³ http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_fi.htm. Tulostettu 31.3.2014

haasteita erityisesti perinteiselle yhteiskuntatutkimukselle.²⁴ EU ei ole valtio, eikä sitä voida verrata myöskään kansainvälisiin järjestöihin. Euroopan integraatio on synnyttänyt ainutlaatuisen poliittisen ja taloudellisen järjestelmän. Valtiot ovat luopuneet osasta kansallisesta itsemääräämisoikeudestaan ja toimivallastaan osin niistä riippumattomille ylikansallisille toimielimille yhdistääkseen voimansa, painoarvonsa ja tavoitteensa²⁵. EU:n poliittisen järjestelmän voidaan todeta olevan sekä ylikansallista demokratiaa, että perinteistä hallitusten välistä yhteistyötä.

Haasteita Euroopan integraation tutkimukselle aiheuttaa erityisesti integraation elinvoimaisuus ja prosessiluonne²⁶. Euroopan integraation olemus ja painopisteet ovat muuttuneet koko viisikymmenvuotisen kehitymisprosessinsa ajan. Euroopan integraation kehityksestä on vaikeaa hahmottaa yhtään pidempää ajanjaksoa, jolloin integraatio olisi edennyt tasaisena. EU:n integraation alkuvaiheessa pääpaino oli taloudellisen integraation syventämisessä, josta se on sittemmin laajentunut voimakkaasti myös muille politiikan ja kansainvälisten suhteiden aloille.²⁷

Klassiset integraatiotutkimuksen teoriat olivat 1950- ja 1960-luvulla federalismi, uusfunktionalismi, transaktionalismi ja hallitustenvälisyysteoria. Klassisten integraatioteorioiden keskeinen tarkoitus on selittää integraation logiikkaa ja ominaispiirteitä ja löytää siten kokonaisvaltainen ratkaisu yhteiskunnallisiin ongelmiin. Teorioiden välinen tarkastelu osoittaa, kuinka vaikeaa niitä on täysin erottaa toisistaan²⁸. Klassiset teoriat ovat säilyttäneet edelleen keskeisen merkityksen integraatiotutkimuksen välineinä.

Euroopan integraation nopeutuminen ja syveneminen 1990-luvulta alkaen näkyy myös integraatiotutkimusteorioiden kehitymisessä. Uudet integraatiotutkimusteoriat pyrkivät enenevässä määrin selittämään unionia poliittisena järjestelmänä. Erityisesti Yhdysvalloissa kehitettiin 1990-luvulla uusia integraatioteorioita, joiden tavoitteena oli päästä eroon perinteisestä uusfunktionalismin ja hallitustenvälisyysteorioiden integraatiodebatista. Nykyisin on todettu, että keskeiset klassiset integraatioteoriat ovat edelleen toimivia, mutta ne selittävät usein integraation eri vaihetta kokonaisprosessissa²⁹. Uusien institutionaalisten teorioiden tarkoitus ei ollut

²⁴ Harle (toim.) 2010, 168

²⁵ Ruonala 2010, 12

²⁶ Raunio & Saari (toim.) 2007, 87

²⁷ Tiilikainen & Palosaari (toim.) 2007, 9-12

²⁸ Rosamond 2000, 49

²⁹ Corbey 1995, 255, 262-263

enää selittää integraation kehitystä vaan keskittyä tarkastelemaan sen vaikutuksia. Euroopan unionin poliittisen järjestelmän monipuolistumisen johdosta klassisten kokonaisvaltaisten teorioiden käyttäminen ei ollut kaikilta osin mahdollista. Tarvittiin uusia teorioita, joiden avulla voitiin keskittyä selittämään ja ymmärtämään rajattuja Euroopan unionin ulottuvuuksia.³⁰ Tutkimuksen painopisteen voidaan katsoa muuttuneen käsittelemään yhä enemmän Euroopan unionin instituutioita ja niiden vaikutusta kansallisiin poliittisiin järjestelmiin.

2.1 Uusfunktionalismi ja funktionalismi

Uusfunktionalistisen teorian keskeinen henkilö on Ernst B. Haas teoksellaan *The Uniting of Europe* (1958). Teoksessaan Ernst B. Haas käsittelee Euroopan hiili- ja teräsyhteisön syntyä sekä valtioiden välisen yhteistyön syventymistä uusfunktionalistisen teorian kautta. Uusfunktionalistisen teorian alkuperäinen tarkoitus oli haastaa klassisen realismin ja idealismin vahvaa asemaa 1950-luvun integraatiotutkimuksessa. Uusfunktionalismi on kyennyt vielä nykyäänkin säilyttämään asemansa merkittävänä teoriana tarkasteltaessa eurooppalaista eli alueellista integraatiota.³¹

Ernst B. Haas sai vaikutteita teoriaansa funktionalisti David Mitranyltä ja kansainvälisten suhteiden teoreetikko E. H. Carrilta.³² David Mitrany kehitti toisen maailmansodan aikana funktionaalisen yhteistyön teoriansa, jonka mukaan valtioiden suvereniteetin suojeleminen on epälooginen tapa julkisen vallan toteuttamiselle. Suvereniteetin suojeleminen lisää myös valtioiden välisiä konflikteja. Julkisen vallan käyttöä ja valtiollisten tehtävien hoitoa tulisi jakaa myös kansainvälisille ja ylikansallisille toimijoille. Kansainvälisillä ja institutionaalisilla toimijoilla voitaisiin varmistaa asiakohtainen lähestymistapa yhteistyöhön.³³ Poliittisten ja kulttuurihistoriallisten näkökohtien unohtaminen tekee teoriasta yleisesti ottaen liian naiivin ja rationaalisen. Funktionalistisen yhteistyön teoriassa peruslähtökohta on, että eri alojen funktionalistinen yhteistyö johtaa kansainvälisen järjestelmän tilaan, jossa sota on mahdoton tilanne yhteistoimintakumppaneiden välillä³⁴. Funktionalismi ja sen perusolettamuksista johdettu uusfunktionalismi pyrkii selittämään valtioiden yhteistoiminnan välistä mekanismia.

³⁰ Tiilikainen & Palosaari (toim.) 2007, 20

³¹ Rosamond 2000, 73,202

³² Haas 2004, *xiv

³³ Tiilikainen & Palosaari (toim.) 2007, 41

³⁴ Harle (toim.) 2010, 161

David Mitrany vastusti aluksi eurooppalaista integraatioprosessia, koska hänen laatimansa teoria oli universaali. Alueellinen yhteistyö johtaisi vain valtioiden välisten jännitteiden korvautumiseen alueiden välisillä jännitteillä. Eurooppalainen integraatio on kuitenkin seurannut pitkälti Mitrany'n funktionaalista mallia.³⁵ Funktionalismi on keskeinen teoria tutkittaessa kansainvälisten ei-valtiollisten organisaatioiden toimintaa³⁶. Funktionalismia on ajoittain kritisoitu liian löyhästä teoriasidonnaisuudesta³⁷.

Ernst B. Haas sai vaikutteita uusfunktionalistiseen teoriaansa myös David Trumanilta ja Robert Dahllilta, jotka olivat pluralistisen teorian kannattajia.³⁸ Pluralistinen teoria lähtee toimija-asetelmasta, jossa integraatio nähdään automaattisena tai deterministisenä prosessina³⁹. Prosessi saa alkunsa, kun valtiot aloittavat yhteistyön vaikka vain rajatulla aihealueella. Yhteistyön tuloksena saavutetaan uusi toimija-asetelma, jota pyritään vahvistamaan myöhemmin ylikansallisten toimielinten luomisella. Valtioiden välinen yhteistyö aktivoi yhteistyön kentän, jossa myös yritykset, yhteisöt ja kansalaisjärjestöt saavat oman roolinsa.⁴⁰

Uusfunktionalistisen teorian perusajatuksukset ovat johdettu funktionalismista ja pluralismista. Uusfunktionalismissa nähdään, että valtioiden aloittaman yhteistyön johdosta saadaan syntymään monimuotoinen toimija-asetelma, jossa valtiot näkevät mahdollisuuden syventää yhteistyötä tai jopa laajentaa sitä uusille politiikan toimialoille⁴¹. Uusfunktionalismin keskeisimpiä ajatuksia on käsite *spill-over* -mekanismista, joka tarkoittaa valtioiden välisen yhteistyön syvenemistä ja sen laajenemista uusille toiminta-alueille ilman ulkoista pakkoa. Huomattavaa on, että toiset toiminta-alueet voivat sisältää enemmän yhteistoimintapotentiaalia kuin toiset⁴².

Ernst B. Haas tarkastelee tutkimuksessaan Euroopan hiili- ja teräsyhteisön toiminnan yhteydessä havaittujen odottamattomien yhteistoimintamuotojen ilmenemistä. Niitä havaittiin ensisijaisesti logistiikan ja kansainvälisen politiikan alueilla. Keskeinen eroavaisuus uusfunktionalismin ja funktionalismin välillä on käsitys valtioiden muuttuvista lojaliteeteista. Funktionalistisen teorian lähtökohta on toimijoiden rationalismissa ja naiiviudessa, mutta uusfunktiona-

³⁵ Harle (toim.) 2010, 170 Rosamond 2000, 37

³⁶ Rosamond 2000, 31

³⁷ Rosamond 2000, 32

³⁸ Haas 2004, *xiv

³⁹ Rosamond 2000, 203

⁴⁰ Tiilikainen & Palosaari (toim.) 2007, 42–43

⁴¹ Rosamond 2000, 58

⁴² Haas 2004, *xv, Rosamond 2000, 59–63

listisen teorian keskeinen ajatus on toimijoiden kyky muuttaa poliittista tai historialliskulttuurillista ajattelumallia yhteisten etujen saavuttamiseksi⁴³.

Uusfunktionaalisen teorian ydin sisältyy Ernst B. Haasin ajatukseen: *"Political integration is the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations, and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states"*⁴⁴. Uusfunktionaalisessa teoriassa instituutiot ja ylikansalliset toimielimet nähdään itsenäisinä toimijoina, joiden keskeinen rooli on edistää integraatiota ja muuttaa valtioiden välisiä lojaliteetteja⁴⁵.

Uusfunktionalistisen arvion mukaan nykyinen eurooppalainen integraatio jatkaa itsenäistä syvenemistä, mikä tulee johtamaan Brysseliin keskittyvään poliittiseen vallankäyttöön⁴⁶. Ylikansallisen demokratian vahvistumisen nähdään lisäävän Euroopan unionin tehokkuutta ja toimintakykyä. Uusfunktionaalisesta teoriasta voidaan myös johtaa ajatus hitaasti kehittyvästä liittovaltiosta⁴⁷. Monimuotoisuutensa vuoksi uusfunktionalismia voidaan pitää virallisena teorianä Euroopan integraation kuvaamiselle⁴⁸. Nykyisellään uusfunktionalismi ja konstruktivismi nähdään integraation keskeisiltä elementeiltään yhtenäisinä, joten uusfunktionalismin voidaan todeta olevan osa konstruktivismia tai ainakin sen edeltäjä⁴⁹.

2.2 Federalismi

Federalismi ymmärretään poliittiseksi teoriaksi hallitusmuodosta, jossa lainsäädäntövalta jakaantuu keskusvallan ja osavaltioiden kesken. Federalismin alkuperä voidaan nähdä sopimuksellisissa suhteissa sekä luottamukseen perustuvassa kanssakäymisessä. Federalismi-sanan latinankielinen kaksoismerkitys osoittaa teorian perusajatuksen: *Foedus* tarkoittaa liittoa tai sopimusta, mutta myös luottamukseen perustuvaa ystävyyttä. Erilaisen poliittisen näkökulman omaavat valtiot kykenevät hyväksymään federalismin tavoitteekseen, mikäli se edistää niiden poliittisia päämääriä, sillä federalismi ei ole suoranainen aatesuunta.⁵⁰

⁴³ Tiilikainen & Palosaari (toim.) 2007, 43

⁴⁴ Haas 1968, 16

⁴⁵ Tiilikainen & Palosaari (toim.) 2007, 48

⁴⁶ Wallace, Pollack and Young 2010, 17–18

⁴⁷ Harle (toim.) 2010, 172–173

⁴⁸ Rosamond 2000, 50–51

⁴⁹ Haas 2004, xii

⁵⁰ Raunio & Saari (toim.) 2007, 57–58

Tarkasteltaessa 1950-luvun keskeisiä integraatioteorioita tulee ymmärtää tuolloin vallinnut poliittinen ilmapiiri. Euroopan valtiot olivat hajallaan, koska toinen maailmansota oli juuri päättynyt. Osittain tästä johtuen eurooppalaisen liittovaltion synty nähtiin yhtenä keskeisenä ratkaisuna välttää kolmas maailmansota. Federalistisen teorian näkökulman mukaisesti keskeistä on se, ettei valtioiden olemassaolo itsessään muodosta uhkaa valtioiden väliselle tasapainolle. Merkittävämpää on se, kuinka valtiot ovat kykeneviä järjestämään keskinäisen yhteistyön ja vuorovaikutuksen.⁵¹ Federalistisen järjestelmän etuna voidaan nähdä tasapuolinen sekoitus yhtenäisyyttä ja monimuotoisuutta⁵².

Federalistisen ajattelumallin perusteella nykyinen Euroopan unionin poliittinen järjestelmä nähdään osittain tehottomana. Federalistisessa ajattelumallissa enemmistöpäätöksentekoa tulisi lisätä integraation nopeuttamiseksi⁵³. Nykyisellään unioni velvoittaa jäsenvaltioita integroimaan yhä enemmän EU-normistoa suoraan kansalliseen lainsäädäntöön⁵⁴. Tämä kehityssuunta vahvistaa käsitystä federalististen elementtien vaikutusten merkityksestä Euroopan syvenevässä integraatiossa⁵⁵.

2.3 Transaktionalismi

Transaktionalismi on kolmas 1950-luvun merkittävä integraatioteoria. Teorian kehittämiseen vaikutti vahvasti saksalainen Karl Deutsch. Teorian keskeisin ero verrattuna federalismiin ja uusfunktionalismiin on teorian vähäisempi Eurooppa keskeisyys sekä valtion oman roolin merkityksen korostaminen⁵⁶. Teoria pyrkii havainnoimaan itsenäisten valtioiden välistä vuorovaikutusta, eli valtioiden välisten transaktioiden määrää integraatiossa⁵⁷. Muodostetut turvallisuusyhteisöt ovat korostetussa asemassa valtioiden välisessä yhteistoiminnassa, koska turvallisuusyhteisöjen toiminta tähtää erityisesti konfliktien välttämiseen valtioiden välillä.⁵⁸

⁵¹ Tiilikainen & Palosaari (toim) 2007, 37

⁵² Rosamond 2000, 24

⁵³ Raunio & Saari (toim.) 2007, 149

⁵⁴ Harle (toim.) 2010, 171

⁵⁵ Burgess 2000, 270

⁵⁶ Rosamond 2004, 42–49

⁵⁷ Rosamond 2000, 205

⁵⁸ Tiilikainen & Palosaari (toim), 2007, 44–45

2.4 Hallitustenvälisyys

1960-luvun puolessavälissä hallitustenvälisyysteoria toi uuden lähestymistavan integraatiotutkimukseen. Hallitustenvälisyysessä kumottiin ajatus siitä, että integraatio vähentäisi valtion itsemääräämisoikeutta. Valtion suvereniteetin nähtiinkin päinvastoin vahvistuvan integraation seurauksena. Näkökulmana hallitustenvälisyysessä nähtiin integraatio osallistuvien valtioiden instituutioiden ja poliittisen järjestelmien kautta.⁵⁹

Keskeisenä hallitustenvälisyysteorian kehittäjänä on toiminut yhdysvaltalainen Stanley Hoffman. Hän kritisoi erityisesti uusfunktionalistien *spill-over* -mekanismia, jossa oletetaan, että valtioiden aloittaman yhteistoiminnan johdosta yhteistyö laajenee itsestään uusille politiikan alueille. Hallitustenvälisyysteoria pohjaa vahvasti poliittisen realismin olettamukseen, jossa valtiot toimivat erityisesti omien intressiensä mukaisesti. Omien tavoitteiden saavuttamiseksi valtiot voivat tehdä laaja-alaista yhteistyötä aloilla, jotka eivät ole niille poliittisesti tärkeitä (low politics). Sen sijaan tärkeäksi koetuilla aloilla (high politics) yhteistyö on kontrolloitua ja varauksellista.⁶⁰ Keskeistä on, ettei valtio menetä yhteistyön seurauksena päätöksentekoa alueilla, jotka voivat vaarantaa sen suvereenisuutta⁶¹.

Hallituksenvälisyysteoria kehittyi 1990-luvulla uusfunktionalismia kritisoivasta lähestymistavasta monimuotoiseksi ja laajaksi tutkimussuunnaksi, kun yhdysvaltalainen Andrew Moravcsik kehitti liberalistisen hallitustenvälisyysteorian. Liberalistisessa hallitustenvälisyysessä tunnustetaan uusfunktionalismin mukainen valtion sisäinen pluralistinen toimija-asetelma. Sen sijaan instituutiot ja ylikansalliset toimielimet koetaan valtioiden intressien välikappaleina, joiden tehtävä on sitouttaa valtioita yhteistyöhön.⁶²

2.5 Institutionalismi

Integraatiotutkimuksen kenttä monipuolistui 1990-luvulla. Uusien teorioiden taustalla oli ajatus siitä, että Euroopan voimistuneen integraation myötä klassiset teoriat eivät kokonaisvaltaisuutensa takia kykene selittämään EU:n kehitystä. Integraation syvenemisen myötä oli tarve

⁵⁹ Wallace, Pollack and Young , 2010, s. 19

⁶⁰ Tiilikainen & Palosaari (toim) 2007, 46–47

⁶¹ Harle (toim.) 2010, 174

⁶² Tiilikainen & Palosaari (toim) 2007, 48

selittää ja ymmärtää pienempiä kokonaisuuksia EU:n integraatiosta. Toiseksi uusilla teorioilla haluttiin integraation prosessien sijaan tutkia integraation vaikutuksia.⁶³

Institutionalismi jakaantuu rationalistiseen, historialliseen ja sosiologiseen suuntaukseen. Rationalistinen näkökulma tarkastelee instituutioiden välisiä valtasuhteita ja kehittymistä. Historiallinen näkökulma tarkastelee instituutioiden vaikutuksia integraatiokehitykseen pitkällä aikavälillä, jossa Euroopan integraatio nähdään kumulatiivisena prosessina. Sosiologinen näkemys perustuu ajatukseen, että instituutioiden vaikutus ulottuu toimijoiden vaikuttimiin ja identiteetteihin, jossa huomioidaan niin epävirallisten normien kuin muodollisten sääntöjen vaikutukset toimijoissa. Yhteistä kaikille institutionaalisille suuntauksille on se, että Euroopan unionin instituutioilla on merkittävä vaikutus jokapäiväiseen politiikkaan ja sen ennustettavuuteen. Instituutioiden merkittävän aseman takia niillä katsotaan olevan myös suoraa vaikutusta integraation kehitykseen.⁶⁴

2.6 Yhteenveto

Eurooppalaisen integraation tavoite tiivistyy Jean Monnetin toteamukseen; *"Ainoastaan instituutiot pystyvät viisastumaan, koska ne keräävät yhteisön kollektiivisen kokemuksen."*⁶⁵. Euroopan unionin poliittinen järjestelmä on yhdistelmä ylikansallisen demokratian ja jäsenvaltioiden hallitusten välisestä yhteistyöstä. Sen poliittinen järjestelmä on saanut vaikutteita niin kansallisen kuin Eurooppa-tason toimijoilta. Euroopan unionin monimuotoisuudesta johtuen sitä on mahdotonta tutkia yhden laajamittaisen teorian kautta. Erityisesti Frontexin rooli on vaikeasti määriteltävissä toimijoiden kentässä, koska sen toiminta ja toimivaltuudet eroavat oleellisesti muista EU-virastoista⁶⁶.

Euroopan unionin monimuotoisuus vaikuttaa myös tutkijoiden tulkintoihin. Yleisesti voidaan todeta, että Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan tutkijat painottavat hallitustenvälisyyden merkitystä, kun taas sisäpolitiikan ja siihen liittyvän lainsäädännön tutkimus korostaa ylikansallisten toimijoiden merkitystä.⁶⁷ Euroopan integraatiossa on vuorotellut yhteistyön laajentuminen ja syventyminen⁶⁸.

⁶³ Tiilikainen & Palosaari (toim) 2007, 20

⁶⁴ Wallace, Pollack and Young 2010, 20–23

⁶⁵ Monnet 1988, 527

⁶⁶ Wolff 2012, 133

⁶⁷ Tiilikainen & Palosaari (toim) 2007, 115

⁶⁸ Tiilikainen & Palosaari (toim.) 2007, 20

Tutkimusteorian määrittäminen tälle tutkimustyölle oli erityisen haastavaa, koska tutkimuksessa käsitellään ylikansallista ohjausta, millä on suoraa vaikutusta kansallisten viranomaisten toimintaan. Tarkkaan rajattu ero federalismin, funktionalismin ja transaktionalismin välillä on lähes mahdotonta, koska teorioissa on vaikutteita toisistaan, ja ne heijastavat saman aikakauden ajatuksia integraation etenemisestä Euroopassa⁶⁹.

Eurooppalaisen rajaturvallisuusintegraation syvenemistä tarkastellaan tässä tutkimuksessa uusfunktionalismin kautta. Rajaturvallisuuden integraatio on vielä varsin nuorta, koska raja-valvonta on perinteisesti ollut valtiosuvereniteetin suojelemista. Uusfunktionalistinen teorialähtöinen tutkimus mahdollistaa selvittämään missä laajuudessa Frontexin koordinoimissa merellisissä operaatioissa laajentunut sille säädettyjen perinteisten rajavalvontatehtävien ulkopuolelle.

⁶⁹ Rosamond 2000, 49

3. EUROOPPALAISEN RAJATURVALLISUUSAJATTELUN KEHITTYMINEN

Euroopan unionin keskeisiä tavoitteita on luoda sisärajan alue, jossa unionin kansalaiset voivat liikkua, asua ja työskennellä vapaasti. Ihmisten ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden mahdollistaminen on EU:n sisäisen turvallisuuden näkökulmasta jatkuvaa tasapainoilua turvallisuuden ja vapauden välillä. EU:n on kunnioitettava jäsenvaltioidensa kansalaisten perusoikeuksia, mutta samalla sen on taattava kaikkien unionin kansalaisten turvallisuus. Euroopan unionina vastaan kohdistuu jatkuvasti monenlaisia ulkoisia ja sisäisiä turvallisuushuolia. EU:n tavoitteena on pyrkiä tehostamaan ja koordinoimaan jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä kokonaisvaltaisesti yhteisiä turvallisuushuolia vastaan.

EU tukee jäsenvaltioiden ulkorajavalvontaa säätämällä yhteistä normistoa, koordinoimalla jäsenvaltioiden yhteisiä rajavalvontaoperaatioita sekä jakamalla solidaarisesti jäsenvaltioille ulkorajojen valvonnasta aiheutuvia kustannuksia. EU:n konkreettisia tukimuotoja jäsenvaltioille ovat olleet Schengen-rajäsäännösten implementointi⁷⁰, parhaiden käytäntöjen käsikirjan luominen⁷¹, paikallista rajaliikennettä koskevat järjestelyt⁷², Frontexin perustaminen⁷³, nopeiden rajainterventoryhmien perustaminen⁷⁴ sekä ulkorajarahaston perustaminen⁷⁵.

3.1 Eurooppalaisen rajaturvallisuusyhteistyön perusta

Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden ensimmäinen virallinen kansainvälinen yhteistyökanava oli vuonna 1975 aloitettu TREVI-yhteistyö⁷⁶. Yhteistyöllä pyrittiin vaikuttamaan ter-

⁷⁰ Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), 1

⁷¹ Commission Recommendation C(2006) 5186 of 6 November 2006 establishing a common "Practical Handbook for Border Guards (Schengen Handbook)" to be used by Member States' competent authorities when carrying out the border control of persons.

⁷² Regulation (EC) No 1931/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 laying down rules on local border traffic at the external borders of the Member States and amending the provisions of the Schengen Convention, 3

⁷³ Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, 1

⁷⁴ Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers, 30

⁷⁵ Decision No 574/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the External Borders Fund for the period 2007 to 2013 as part of the General programme "Solidarity and Management of Migration Flows", 22

⁷⁶ Terrorisme, Radicalisme et Violence Internationale

rorismiin sekä rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan vaihtamalla tietoa, kokemuksia ja toimintataktiikoita. Yhteistyön avulla kyettiin muodostamaan henkilökohtaisia suhteita yli rajojen sekä kehitettiin eurooppalaisten viranomaisten välistä yhteistoimintaa. TREVI-ryhmän aloittama työ edesauttoi ja johti myöhemmin Europolin perustamiseen.⁷⁷

Merkittävin nykymuotoiseen rajaturvallisuuden kehitykseen johtanut asiakokonaisuus on Schengen-sopimus. Alkuperäinen sopimus solmittiin Alankomaiden, Belgian, Luxemburgin, Ranskan ja Saksan kesken 14.6.1985 Schengenin kaupungissa Luxemburgissa. Tarkemmin Schengen-sopimuksen soveltamisen yksityiskohdista sovittiin 19.6.1990 laatimalla Schengenin yleissopimus. Yleissopimuksella määriteltiin vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi sovellettavat ehdot ja takeet, ja sen soveltaminen aloitettiin 26.3.1995. Schengen-sopimuksen on ratifioinut 26 valtiota⁷⁸. Norja, Islanti ja Sveitsi soveltavat sopimusta, vaikka ne eivät ole euroon unionin jäsenvaltioita. Sopimusta soveltavat valtiot muodostavat keskenään yhteisen Schengen-alueen. Alueella on yhtenäinen ulkorajavalvonta ja yhteisen vapaan liikkuvuuden alueen sisällä henkilöt ja tavarat voivat liikkua valtiosta toiseen ilman säännöllisiä rajatarkastuksia.⁷⁹

Toinen merkittävä sopimus Euroopan valtioiden rajaturvallisuusyhteistyön kehittymiselle oli Maastrichtin sopimus (sopimus Euroopan unionista), joka astui voimaan 1.11.1993. Sopimus Euroopan unionista mahdollisti virallisen ja monitahoisen yhteistoiminnan toteuttamisen sopimuksen ratifioineiden jäsenvaltioiden välillä. Sopimuksessa jäsenvaltioiden yhteinen päätöksenteko jakaantui kolmeen pilariin. Ensimmäisen pilariin sisältyivät Euroopan yhteisön asiat, toiseen pilariin sisältyi yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja kolmanteen pilariin sisältyivät poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa. Rajavalvonta, järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan ja maahanmuuttoon sisältyvät asiat kuuluivat kolmanteen pilariin. Päätöksenteko ensimmäisessä ja toisessa pilarissa toteutettiin yhteispäätösmenettelyssä, kun taas kolmannessa pilarissa asiat päätettiin hallitusvälisesti.⁸⁰

EU:n jäsenvaltioiden yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa hidastui hetkellisesti lähestyttäessä 1990-lukua. Euroopan turvallisuustilanteessa tapahtui yllättäen monia yleistä epävarmuutta aiheuttaneita tilanteita. Erityistä huolta Euroopassa aiheuttivat Saksojen yhdistyminen (1990), Neuvostoliiton hajoaminen ja Varsovan liiton lakkauttaminen (1991) sekä Tšekkoslovakian

⁷⁷ Marsh & Rees 2012, 20

⁷⁸ Liikkuminen EU/Schengen alueella. <http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=34670>. Tulostettu 17.3.2014

⁷⁹ Ruonala 2010, 94–98

⁸⁰ Maastrichtin sopimus

jakautuminen (1993). Rajojen avautuminen, yleinen sekasorto raja-alueilla sekä kylmän sodan aikaisen hallintojen purkautuminen aiheuttivat Euroopan valtioille uudentyyppisen ongelman rajaturvallisuuden näkökulmasta. Kasvava laiton maahantulo ja raja-alueilla tapahtuva salakuljetus aiheuttivat täysin uudenlaiset haasteet valtioiden suvereniteetin turvaamiseksi muodostetuille perinteisille rajavartiopalveluille. Osittain näistä syistä johtuen Schengen-yleissopimuksen täysimääräisen soveltamisen aloittaminen kesti lähes kymmenen vuotta.⁸¹

Keskeisintä Schengen-sopimuksessa oli se, että rajatarkastukset kyettiin poistamaan sopimusosapuolten välisiltä rajoilta. Jotta yleinen turvallisuus säilyisi hyvänä rajatarkastusten lakkauttamisen jälkeenkin, sovittiin korvaavista toimenpiteistä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilyttämiseksi. Korvaavia toimenpiteitä Schengen-sopimuksen perusteella voivat olla:

- Yhteiset määräykset sopimusalueen ulkorajojen ylittämisestä
- Viisumipolitiikan yhtenäistäminen ja yhteinen viisumi
- Yhteiset määräykset kolmansien maiden kansalaisten liikkumisesta sopimusalueella
- Oleskelulupien myöntämisen ja maahantulokieltojen harmonisointi
- Valvontavastuun säätäminen kuljetusyhtiöille
- Yhteinen menettely ja käytäntö turvapaikkahakemusten käsittelyssä
- Rajojen yli tapahtuvan poliisiviranomaisen yhteistyön salliminen ml. toisen sopimusvaltion alueella tapahtuvan tarkkailun sekä rajan yli tapahtuvan takaa-ajon salliminen
- Yhteisiä säännöksiä yhteistyöstä rikosasioissa ja keskinäisestä oikeusavusta
- Laittoman huumausainekaupan vastaiset toimenpiteet
- Aseita ja ampumatarvikkeita koskevien säännösten yhtenäistäminen
- Schengen information system (SIS) -tietojärjestelmän luominen, jolla kerätään ja vaihdetaan tietoja henkilöistä, tavaroista ja kulkuneuvoista, jotka liittyvät rikolliseen toimintaan.

Schengen-sopimuksen perimmäisenä tarkoituksena oli toteuttaa viimein 25.3.1957 allekirjoitetun Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen artiklassa 7 a tarkoitettu henkilöiden ja tavaroiden vapaa liikkuvuus.⁸²

⁸¹ Niemenkari 2003, 5–6

⁸² Valtioneuvoston suuren valiokunnan lausunto 1/1996

Jäsenvaltioiden välisen rajaturvallisuusyhteistyön vahvistamiseksi Schengenin säännöstö (Schengen-sopimus, yleissopimus sekä asiaan liittyvät sopimukset ja säännöt) liitettiin osaksi Euroopan unionin perussopimuskokonaisuutta. Tämä tehtiin Amsterdamin sopimuksen lisäpöytäkirjalla 2.10.1997.⁸³ Amsterdamin sopimuksella maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat sekä Schengenin sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvät asiakokonaisuudet siirtyivät kolmannen pilarin hallitustenvälisen päätöksenteon piiristä ensimmäisen pilarin yhteispäätösmenettelyn alle. Amsterdamin sopimuksen ratifiointin yhteydessä Euroopan unioniin syntyi ensimmäinen kaikkia jäsenvaltioita sitova säännösperusta yhteisen ulkorajavalvonnan toteuttamiseksi. Amsterdamin sopimuksen soveltaminen aloitettiin unionin jäsenvaltioiden välillä 1.5.1999.⁸⁴

Schengen-yleissopimuksen liittäminen osaksi Euroopan unionin perussopimusta vahvisti jäsenvaltioiden tahdon erillisen yhteisen valvontajärjestelmän kehittämiseksi osana ihmisten ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden turvaamista. Schengen-säännöstöön kuuluu olennaisena osana ohjeistus yhteisen ulkorajan valvonnan toteuttamisesta EU:n ulkorajoilla.⁸⁵

Lissabonin sopimuksen ratifiointin yhteydessä 13.12.2007 pilarirakenne purettiin, ja viimeiset kolmanteen pilariin sisältyneet oikeus- ja sisäasiat siirrettiin yhteispäätösmenettelyn piiriin.⁸⁶ Tehostettu rikosoikeudellinen yhteistyö on EU:n näkökulmasta erityisen perusteltua, koska ihmiskauppa ja laiton maahanmuutto ovat rajat ylittävää rikollisuutta, jossa pyritään käyttämään hyväksi vapaan liikkuvuuden aluetta.

3.2 Euroopan unionin rajaturvallisuusajattelun muotoutuminen

Eurooppa-neuvosto järjesti 15.–16.10.1999 oikeus- ja sisäasioihin painottuneen kokouksen Tampereella. Kokouksessa asetettiin EU:n keskeiseksi kehityssuunnaksi vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luominen⁸⁷. Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen asteittainen luominen vahvistettiin vielä Amsterdamin sopimuksen yhtey-

⁸³ Amsterdamin sopimus. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta. Pöytäkirja Schengenin säännöstön sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionia.

⁸⁴ Amsterdamin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta

⁸⁵ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_en.htm

⁸⁶ Lissabonin sopimus. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta

⁸⁷ Eurooppa-neuvosto 15. ja 16. lokakuuta 1999 Tampere, puheenjohtajan päätelmät

dessä. Ihmisten vapaan liikkuvuuden varmistamiseksi tuli ulkorajavalvonta järjestää tehokkaasti ja yhdenmukaisesti kaikilla unionin ulkorajoilla.⁸⁸

Tampereen Eurooppa-neuvoston kokouksessa korostettiin EU:n yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan merkitystä osana koko Euroopan yhteisten maahanmuuttovirtojen kokonaishallintaa. Erityisesti EU:n jäsenvaltioiden keskinäinen turvapaikka- ja oleskelulupanormisto oli tuolloin vielä kirjavaa. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmissä rajaturvallisuus todettiin keskeiseksi osaksi unionin sisäistä turvallisuutta, joka tulee toteuttaa ensisijaisesti tehtäviinsä erikoistuneiden ja koulutettujen organisaatioiden toimesta. Keskeisintä rajaturvallisuuden kehittämiseksi oli kirjaus EU:n jäsenvaltioiden yhteisestä poliittisesta tahdosta syventää rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoimintaa sekä tarve yhtenäistää rajavalvontaa osana EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kehittämistä.⁸⁹

Yleinen käsitys valtioiden sisäisestä turvallisuudesta ja niiden velvollisuudesta suojella kansalaisiaan sai uuden merkityksen 11.9.2001, kun militanttinen ääri-islamistinen terroristijärjestö Al-Qaida kohdisti sarjan terrori-iskuja Yhdysvaltoja vastaan. Terrori-iskujen jälkimainingeissa silloinen EU:n puheenjohtajamaa Belgia kutsui 21.9.2001 koolle Eurooppa-neuvoston ylimääräiseen kokoukseen. Kokouksessa analysoitiin vallitsevaa kansainvälistä tilannetta EU:n näkökulmasta. Kokouksen tarkoituksena oli arvioida sekä Yhdysvaltoihin kohdistuneiden terroristihyökkäysten poliittisia ja taloudellisia seurauksia että selvittää EU:n mahdollisia toimia jäsenvaltioidensa kansalaisten turvallisuuden takaamiseksi tulevaisuudessa. Rajaturvallisuuden näkökulmasta merkittävää puheenjohtajan päätelmissä oli se, että niissä vaadittiin Euroopan unionin neuvoston oikeus- ja sisäasioiden komiteaa kiirehtimään Tampereen Eurooppa-neuvoston kokouksessa päätettyjen toimenpidesuosituksen toteuttamisesta unionin jäsenvaltioiden sisäisen turvallisuuden vahvistamiseksi.⁹⁰

Osin Yhdysvaltojen tapahtumien johdosta myös EU oli pakotettu etsimään aktiivisesti uusia ratkaisuja. EU:n ulkorajavalvontaa haluttiin tehostaa terrorismiin, laittomaan maahantuloon ja ihmissalakuljetukseen liittyvien rikollisverkostojen paljastamiseksi. Laittoman maahantulon virrat nähtiin terroristeille yhtenä vaihtoehtona saapua unionin alueelle. Toisaalta ihmiskaup-

⁸⁸ Erkkilä&Tiilikainen 2012, 53–54

⁸⁹ Eurooppa-neuvosto 15. ja 16. lokakuuta 1999 Tampere, puheenjohtajan päätelmät

⁹⁰ Eurooppa-neuvosto 21.9.2001. Ylimääräisen kokouksen päätelmät ja toimintasuunnitelma, 1–2. EU-johtajat kokoontuivat ylimääräiseen huippukokoukseen Brysseliin.
<http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=55361&nodeid=15146&contentlan=1&culture=fi-FI>. Tulostettu 12.12.2013

pa ja laittoman maahantulon järjestäminen oli yksi rikollis- ja terroristijärjestöjen varainhankintamuoto.⁹¹ Eurooppa-neuvosto sitoutui Laekenissa 14.–15.12.2001 pidetyssä kokouksessa hyväksymään Tampereen Eurooppa-neuvoston kokouksen puheenjohtajan päätelmien mukaisen EU:n kokonaisvaltaisen maahanmuutto- ja turvallisuuspolitiikan kehittämisen. Vapauden, oikeuden ja turvallisuuden alueen vahvistamiseksi Eurooppa-neuvosto pyysi Euroopan unionin neuvostoa ja Euroopan komissiota selvittämään ulkorajojen valvonnasta vastaavien organisaatioiden yhteistyömekanismit. Lisäksi haluttiin tarkastella yhteisen valvontamekanismin ja yhteisten valvontayksiköiden perustamisen mahdollisuuksia unionin sisäisen turvallisuuden vahvistamiseksi.⁹²

Laekenin Eurooppa-neuvoston kokouksen jälkeen aloitettiin useita selvitystyitä unionin raja- ja valvontayhteistyön tehostamiseksi. Euroopan komissio julkaisi kaksi tiedonantoa Euroopan unionin neuvostolle sekä Euroopan parlamentille: *"Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmukaista valvontaa"*⁹³ sekä *"Laitonta maahanmuuttoa koskevasta yhteisestä politiikasta"*⁹⁴. Italian johdolla toteutettiin tutkimus *"Feasibility Study for the setting up of a European Border police"*⁹⁵ ja Itävallan johdolla toteutettiin Euroopan unionin oikeus- ja sisäasioiden neuvoston yhteistyöohjelman puitteissa erillinen selvitys poliisitoiminnasta ja rajaturvallisuudesta Euroopan unionissa.⁹⁶ Euroopan unionin rajavartiolaitoksen perustaminen nähtiin yhtenä keskeisenä vaihtoehtona rajaturvallisuuden vahvistamiseksi.

Eurooppa-neuvosto totesi 21.–22.6.2002 Sevillassa pidetyssä kokouksessa, että EU:n on tehostettava toimintaansa laittoman maahanmuuton torjumiseksi. Tavoitteen saavuttamiseksi Eurooppa-neuvosto hyväksyi kokonaisvaltaisen toimintasuunnitelman jäsenvaltioiden muuttovirtojen hallitsemiseksi sekä niihin kohdistuvien laittomien maahanmuuttovirtojen torjumiseksi. Suunnitelma perustui edellä mainittuihin Euroopan komission tiedonantoihin ja toteutettuihin tutkimuksiin. Eurooppa-neuvosto ei kuitenkaan päässyt yksimielisyyteen Euroopan unionin rajavartiolaitoksen perustamisesta. Laadittujen suunnitelmien toteuttamiseksi Eurooppa-neuvosto kehotti viipymättä perustamaan Euroopan unionin neuvoston yhteyteen jäsenvaltioiden ulkorajojen valvojien yhteisen elimen. Tämän elimen eli ohjausryhmän tehtävä-

⁹¹ Carling & Hernández-Carretero 2011, 44

⁹² Eurooppa-neuvosto 14.–15.12.2001. Puheenjohtajan päätelmät, 10–12

⁹³ KOM(2002) 233 lopullinen

⁹⁴ KOM(2001) 672 lopullinen

⁹⁵ Feasibility Study for the Setting up of a European Border Police: Final report, Rome, 30 May 2002. <http://www.statewatch.org/news/2005/may/eba-feasibility-study.pdf>. Tulostettu 14.12.2013

⁹⁶ Niemenkari 2003, 15. Eurooppa-neuvosto 21.–22.6.2002. Puheenjohtajan päätelmät, 9–10

nä oli yhteen sovittaa toimintasuunnitelmassa mainitut toimenpiteet. Ohjausryhmän tuli koostua jäsenvaltioiden rajavalvontayksiköiden päälliköistä.⁹⁷

Suunnitelman toteuttamiseksi tuli Euroopan unionin neuvoston, Euroopan komission sekä unionin jäsenvaltioiden järjestää toimivaltansa rajoissa seuraavat toimenpiteet:

Ennen vuoden 2002 loppua

- toteuttaa yhteisiä operaatioita ulkorajoilla
- käynnistää välittömästi kokeiluhankkeita, joihin kaikki kiinnostuneet jäsenvaltiot voivat osallistua
- perustaa maahanmuuttoasioita varten jäsenvaltioiden yhteyshenkilöverkosto

Ennen vuoden 2003 kesäkuuta

- laatia yhteinen riskianalyysimalli, jonka tavoitteena on yhteinen ja yhdenmukainen riskien arviointi (CIRAM)
- määritellä yhteiset vaatimukset rajavartijoiden koulutusta varten ja lujittaa rajoja koskevaa eurooppalaista lainsäädäntöä
- laatia Euroopan unionin komission toimesta selvitys ulkorajojen valvontaa koskevien kustannusten jakamisesta jäsenvaltioiden ja unionin kesken.⁹⁸

Eurooppa-neuvoston Sevillan kokouksen päätösten mukaisesti perustettiin rajavalvonnan ohjausryhmä Euroopan unionin oikeus- ja sisäasioiden kokouksessa 5.6.2003 Luxemburgissa. Ohjausryhmän tehtäväksi tuli johtaa Sevillan kokouksessa hyväksytyn unionin ulkorajasuunnitelman toimeenpaneminen.⁹⁹ Ohjausryhmä vakiinnutti nopeasti paikkansa EU:n rajaturvallisuuteen liittyviä asioita suunnittelevana koordinaatioelimenä.¹⁰⁰ Ohjausryhmä integroitiin Euroopan unionin neuvoston maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisen komitean (SCIFA) yhteyteen. Komitean rajaturvallisuuskokoonpanosta aloitettiin käyttämään nimitystä SCIFA+¹⁰¹.

Ohjausryhmän alaisuuteen perustettiin ad-hoc -keskuksia lisäämään ulkorajavalvontaan liittyvää operatiivista yhteistyötä unionin jäsenvaltioiden välillä. Ulkorajavalvonnan tehostamiseksi-

⁹⁷ Eurooppa-neuvosto 21.–22.6.2002. Puheenjohtajan päätelmät, 9–10

⁹⁸ Sama

⁹⁹ Valtioneuvosto, 5.3.2003. "EU-maiden rajapäälliköiden ohjausryhmä perustettiin".

¹⁰⁰ Eurooppa-neuvosto 19.–20.6.2003. Puheenjohtajan päätelmät, 13

¹⁰¹ Niemenkari 2003, 48

si perustettiin maarajakeskus (Berliini, Saksa), riskianalyysikeskus (Helsinki, Suomi) koulutuksen kehittämiskeskus (Traiskirchen, Itävalta), läntinen merirajakeskus (Madrid, Espanja), itäinen merirajakeskus (Pireus, Kreikka), ilmarajakeskus (Rooma, Italia) sekä rajavalvontatekniikkaan keskittynyt teknologiakeskus (Dover, Iso-Britannia). Lisäksi aloitettiin useita pilottiprojekteja käynnistämään yhteistyö yhteisten palautusoperaatioiden toteuttamiseksi.¹⁰²

Ensimmäinen merkittävä EU:n rahoittama merellinen rajavalvontaoperaatio oli operaatio Ulysses, joka toimeenpantiin espanjalaisten johdolla kahdessa osassa, 25.1–8.2.2003 sekä 27.5–2.6.2003. EU rahoitti 80 % (670 725 €) operaation kuluista ARGO-ohjelmasta. Operaation keskeinen tarkoitus oli kehittää uusia toimintatapoja osallistujamaiden kesken sekä lisätä yhteisiä käytänteitä unionin eteläisiltä merirajoilta suuntautuvan laittoman maahantulon torjumiseksi. Operaation ensimmäinen vaihe toteutettiin Manner-Espanjan ja Italian rannikkovesillä Sisiliassa. Toinen vaihe toimeenpantiin Kanariansaarten ympäristössä. Operaatioon osallistui valvontalentokoneita, partioveneitä ja henkilöstöä Espanjasta, Iso-Britanniasta, Italiasta, Ranskasta ja Portugalista. Operaation aikana havaittiin 465 laittomasti unionin alueelle pyrkinyttä henkilöä. Palauteraportin perusteella keskeinen havainto operaatiosta oli se, että koordinoidun yhteistoiminnan järjestämiseksi jäsenvaltioiden välille tarvittiin virallinen yhteistointaelin.¹⁰³

3.3 Frontexin perustaminen

Euroopan unionin nykymuotoinen ulkorajavalvontamalli alkoi selkeytyä Eurooppa-neuvoston kokouksessa 19.–20.6.2003 Thessalonikissa. Eurooppa-neuvosto katsoi, että unionin ulkorajojen valvonnan tehostaminen on sen kaikkien jäsenvaltioiden yhteinen etu. EU:n tulee varmistaa yhdenmukaiset toimenpiteet sen kaikilla ulkorajoilla sekä tukea jäsenvaltioiden toimia rajavalvonnan toteuttamiseksi. Eurooppa-neuvoston kokouksen puheenjohtajan päätelmissä korostettiin erityisesti EU:n eteläisten merirajojen valvonnan monitahoisuutta ja arkaluontoisuutta.¹⁰⁴

¹⁰² Monar 2005, 155–156. Presidency report on the implementation of programmes, ad hoc centres, pilot projects and joint operations. <http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin>. Tulostettu 15.12.2013

¹⁰³ Spanish delegation: Report Operation Ulysses, European council document 8784/01/03 REV 12.6.2003

¹⁰⁴ Eurooppa-neuvosto 19.–20.6.2003. Puheenjohtajan päätelmät, 12

EU:n rajaturvallisuuden vahvistamiseksi pyysi Eurooppa-neuvosto Euroopan komissiota selvittämään tarvetta perustaa uusia institutionaalisia rakenteita.¹⁰⁵ Tehtyjen selvitysten perusteella Euroopan komissio päätyi 11.11.2003 Brysselissä esittämään Euroopan unionin jäsenvaltioiden yhteisen ulkorajojen valvonnasta huolehtivan operatiivisen viraston perustamista.¹⁰⁶

Eurooppa-neuvosto hyväksyi Brysselissä 12.12.2003 unionin kokonaisvaltaisen turvallisuusstrategian, jossa määritellään EU:n turvallisuuden ulkoista ulottuvuutta ja niihin liittyviä tavoitteita. Turvallisuusstrategiassa vahvistettiin ensimmäistä kertaa EU:n yleiset periaatteet sekä selkeät tavoitteet keskeisten turvallisuusetujen edistämiseksi. EU:n suurimmiksi ja haasteellisimmiksi turvallisuusuhkiksi määriteltiin terrorismi, joukkotuhoaseiden leviäminen, luhistuvat valtiot ja järjestäytynyt rikollisuus. Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa todettiin olevan vahva liittymäpinta rajaturvallisuuteen ja sen ylläpitämiseen.¹⁰⁷

Euroopan komissio julkaisi 2.6.2004 katsauksen Tampereen ohjelman täytäntöönpanon onnistumisesta sekä täydensi unionin suuntaviivoja uuden työohjelman laatimiselle. Katsauksessa todettiin yksiselitteisesti, että useimmilla oikeuden ja sisäasioiden aloilla on tapahtunut merkittävää kehitystä. Euroopan unionin kansalaiset suhtautuvat pääsääntöisesti myönteisesti oikeus- ja sisäasioiden kehittämiseen EU-tasolla, vaikka Yhdysvalloissa 11.9.2001 ja Madridissa 11.3.2004 tapahtuneet terroriteot ovat saattaneet johtaa tilapäisesti jopa turvallisuusnäkökohtien liialliseen painottamiseen. Euroopan unionin on kyettävä takamaan, että vapaus, oikeus ja turvallisuus ovat tasapainossa. Takaamalla korkea turvallisuuden taso kyetään varmistamaan samalla myös se, että unionin kansalaiset kykenevät käyttämään heille kuuluvia oikeuksia täysimääräisesti.¹⁰⁸

Frontex, Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto perustettiin virallisesti 26.10.2004 Euroopan unionin neuvoston asetuksella (EY) N:o 2007/2004.¹⁰⁹ Asetuksella vahvistettiin Frontexin päätehtäviksi:

- jäsenvaltioiden operatiivisen yhteistyön kehittäminen

¹⁰⁵ Eurooppa-neuvosto 19.–20.6.2003. Puheenjohtajan päätelmät, 14

¹⁰⁶ Euroopan komissio 11.11.2003. Pöytäkirja komission 1634 tapaamisesta. 11. Monar 2005, 158–160

¹⁰⁷ Eurooppa-neuvosto 12.joulukuuta 2009 Bryssel, Puheenjohtajan päätelmät, 21–22

¹⁰⁸ KOM(2004) 401 lopullinen, 3–4,16

¹⁰⁹ Council regulation (EC) No2007/2004 of 26 October 2004: establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Members States of the European union

- riskianalyysien laatiminen
- yhteisen koulutussuunnitelman täytäntöönpanon seuranta
- rajavaltiota-alan tutkimustoiminnan seuraaminen
- asiantuntijayhteistyön tukeminen poikkeustilanteissa ja
- jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien Euroopan unionin ulkopuolisten maiden kansalaisten palauttamisen koordinointi

Frontexilla ei siten ole ylikansallista toimivaltaa, joten ulkorajavalvonnan vastuu säilyi edelleen jäsenvaltioilla. Frontexin ylintä päätösvaltaa käyttää sen hallintoneuvosto, joka koostuu jäsenvaltioiden rajavartiolaitosten päälliköistä ja Euroopan komission edustajista. Frontex aloitti operatiivisen toimintansa 1.5.2005.¹¹⁰ Frontex siirtyi 3.10.2005 Varsovaan, jossa se toimii edelleen¹¹¹.

EU:n pitkän aikavälin tavoitteeksi asetettiin Frontexin toimeenpanemien rajaturvallisuusoperaatioiden koordinoitumekanismin tehostaminen ja täydentäminen. Yleisesti todettiin, että tulevaisuudessa on mahdollista Euroopan unionin rajavartiolaitoksen perustaminen kansallisten rajavartiolaitosten toiminnan täydentämiseksi. Frontexille annettiin tehtäväksi tunnistaa mahdollisia synergiaetuja muiden rajoilla toimivien yksiköiden kanssa.¹¹²

Tampereen ohjelman poliittisten sitoumusten avointa ja nopeaa toimeenpanoa rajoittivat EU:n päätöksentekoprosessiin sekä institutionaaliseen rakenteeseen liittyneet ongelmat. Päätöksentekoa on erityisesti hidastanut unionin päätöksenteon yksimielisyyttä koskeva vaatimus perinteisesti vahvasti kansallisen toimivallan piiriin kuuluvissa asioissa. Ajoittain jäsenvaltioiden väliltä on puuttunut poliittisen yhteisymmärrys. Aloiteoikeuden jakaminen Euroopan komission ja unionin jäsenvaltioiden kesken on toisinaan johtanut siihen, että jäsenvaltiot ajavat kansallisia etuja Tampereen työohjelman vastaisesti.¹¹³

EU:n yhteisen maahanmuuttopolitiikan uskottavuuteen vaikuttaa merkittävästi se, kuinka laitonta maahantuloa kyetään rajoittamaan kokonaisuudessaan. Niin ikään ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittäminen sekä henkilöiden palauttamiseen ja takaisinottoon liittyvän politiikan kehittäminen edellyttää yhteisvastuullisuutta kaikilta jäsenvaltioilta. Syystä että unionin

¹¹⁰ Council regulation (EC) No2007/2004 of 26 October 2004: establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Members States of the European union

¹¹¹ Frontex annual report 2006, 2

¹¹² KOM(2004) 401 lopullinen, 9

¹¹³ KOM(2004) 401 lopullinen, 5

ulkorajavalvonnan vastuut eivät jakaudu tasaisesti jäsenvaltioiden kesken tulee yhteisvastuullisuuden toteutua myös ulkorajavalvonnan toimenpiteiden rahoittamisessa.¹¹⁴ Euroopan unionin alueelle saapuvan laittoman maahantulon painopiste on unionin eteläisillä merirajoilla.

Tampereen ohjelman arvioinnin perusteella Brysselissä 4.–5.11.2004 pidetyssä sisä- ja oikeusasioihin keskittyneessä Eurooppa-neuvoston kokouksessa hyväksyttiin Haagin ohjelma uudeksi monivuotiseksi oikeus- ja sisäasioiden kehittämisohjelmaksi. Haagin ohjelman tavoitteeksi asetettiin Tampereen työohjelmassa luodun vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen lujittaminen¹¹⁵. Terrorismin, järjestäytyneen rajat ylittävän rikollisuuden ja ihmiskaupan torjumiseksi edistetään lainvalvonta ja oikeudellista yhteistyötä sekä tuetaan kolmansien maiden kehittymistä. Turvallisuus nostettiin Haagin ohjelmassa Tampereen ohjelmaan verrattuna vielä korostetumpaan asemaan. Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luomisesta oli tullut Euroopan komission toiminnan painopiste¹¹⁶.

Vuonna 2003 laaditun Euroopan turvallisuusstrategian¹¹⁷ mukaisesti terrorismintorjunta nousi Haagin ohjelman keskiöön Yhdysvaltoja ja Eurooppaa kohdanneiden terrori-iskujen seurauksena. Rajaturvallisuuden näkökulmasta Haagin ohjelmassa merkittävää oli yhteistoimintatavoitteiden määrittäminen kolmansiin maihin. Haagin ohjelmassa tunnistettiin tarve selvittää kolmansien maiden kanssa toteuttavan sisä- ja oikeusasioiden yhteistyön vaatimat erityistarpeet¹¹⁸. Euroopan komissio laati luettelon kymmenestä keskeisestä painopisteestä, joita Haagin ohjelman¹¹⁹ menestyksellinen toteuttaminen edellytti:

- Perusoikeudet ja kansalaisuus
- Terrorismintorjunta
- Yhteisen turvapaikka-alueen tehokkaiden ja yhtenäisten menettelyjen luominen
- Maahanmuuton hallinta
- Kotouttaminen ja maahanmuuton myönteiset vaikutukset yhteiskuntaan ja talouteen
- Sisärajat, ulkorajat ja viisumit
- Yksityisyydensuoja ja turvallisuus tietojenvaihdossa
- Järjestäytynyt rikollisuus

¹¹⁴ KOM(2004) 401 lopullinen, 9–10

¹¹⁵ KOM (2005) 184 lopullinen, 3–4

¹¹⁶ KOM(2004) 401 lopullinen, 5

¹¹⁷ Euroopan ulkosuhdehallinnon kotisivu, *European security Strategy 2003*.

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>. Tulostettu 5.1.2014

¹¹⁸ KOM (2005) 184 lopullinen, 4

¹¹⁹ Haagin ohjelma 2005. KOM (2005) 184 lopullinen, 6–12

- Siviili- ja rikosoikeus
- Vastuun jakaminen ja yhteisvastuu

Keskeisiä tavoitteita EU:n rajaturvallisuuden kehittämiseksi oli pyrkimys poistaa nopeasti sisäraajatarkastukset unioniin vuonna 2004 liittyneiden jäsenvaltioiden rajoilta. Samalla jatkettiin yhdenmukaisen rajavalvontajärjestelmän kehittämistä sekä valvontatoimenpiteiden yhtenäistämistä. Haagin ohjelmassa vaadittiin Euroopan unionin neuvostoa toteuttamaan vuoden 2007 loppuun mennessä arviointi juuri perustetun Frontexin toiminnasta. Arvioinnissa tuli erityisesti kiinnittää huomio Frontexin tehtäviin sekä selvittää tulisiko sen huolehtia muistakin rajaylikulkupaikoilla toteuttavista valvontatehtävistä, kuten esimerkiksi tullaukseen liittyvistä asioista. Frontexin päätehtävien uudelleenmäärittelyn yhteydessä olisi kiinnitettävä huomiota myös kansallisten asiantuntijaryhmien toimintaan ja tarkasteltava mahdollisuutta perustaa eurooppalainen rajavartiolaitosjärjestelmä.¹²⁰

Terrorismiin, järjestäytyneeseen rikollisuuteen, huumausainerikollisuuteen ja ihmiskauppaan liittyvät syyt ovat usein lähtöisin Euroopan ulkopuolelta. Ulkoisen ulottuvuuden kasvavan merkityksen johdosta Haagin ohjelmaa täydennettiin 12.10.2005 laatimalla vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkoista ulottuvuutta koskeva strategia.¹²¹ Strategiassa kehoitettiin Frontexia sekä muita Euroopan unionin virastoja ja toimielimiä laatimaan sopimuksia ja lisäämään yhteistyötä kolmansien maiden kanssa.¹²² Ulkorajavalvonta ja maahanmuuttoasiat priorisoitiin strategiassa erittäin korkealle, ja kumppanuussuhteita edellytettiin tiivistettävän niin lähtö- kuin kauttakulkumaiden kanssa. Välimeren maiden kumppanuusvaltioiden kanssa asetettiin keskeiseksi tavoitteeksi muuttoliikkeiden hallintaan ja yleisen turvallisuuden parantamiseksi tähtäävät asiakokonaisuudet.¹²³

Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmistä alkanut työ kohti unionin yhteistä rajavalvontanormistoa täyttyi 15.3.2006, kun henkilöiden liikkumista rajojen yli koskeva yhteisön säännöstö (Schengenin rajasäännöstö) astui voimaan. Ennen sen voimaansaattamista rajavalvonta perustui ainoastaan kansalliseen lainsäädäntöön. Euroopan unioni oli aikaisemmin kyennyt antamaan jäsenvaltioille vain ohjeita rajavalvonnan toteuttamiseksi, mutta nämä ohjeet eivät olleet jäsenvaltioita sitovia. Schengenin rajasäännöstö syrjäytti kansallisen lainsäädännön ra-

¹²⁰ Haagin ohjelma 2005, 6

¹²¹ KOM(2005) 491 lopullinen, 1

¹²² KOM(2005) 491 lopullinen, 9

¹²³ KOM(2005) 491 lopullinen, 11–12

rajojen valvonnan saralla toissijaiseksi normistoksi. Schengenin rajasäännöstössä vahvistettiin keskeiset säännöt liittyen Euroopan unionin ulkorajojen ylittämiseen liittyvää henkilöihin kohdistuvaa rajavalvontaan.¹²⁴

Schengenin rajasäännösten 12 artiklan perusteella rajojen valvonnan päätavoitteena on estää luvattomat rajanylitykset, torjua rajat ylittävää rikollisuutta sekä kohdistaa valvontatoimenpiteitä rajat laittomasti ylittäneisiin henkilöihin¹²⁵. Schengenin rajasäännösten 14 artikla velvoittaa jäsenvaltioita asettamaan riittävästi asianmukaista henkilöstöä ja voimavaroja ulkorajojen valvontaan jotta voidaan varmistua rajavalvonnan tason riittävydestä¹²⁶.

Euroopan unionin oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi Brysselissä 4.-5.12.2006 yhden netyn rajaturvallisuuden käsitteen (*integrated border management, IBM*). Yhdennetty rajaturvallisuus muodostuu Schengenin rajasäännösten mukaisesta rajavalvonnan ja rajatarkastusten toteuttamisesta, rajat ylittävän rikollisuuden tunnistamisesta ja tutkimisesta, nelitasoisesta maahanpääsyn valvontamallista, rajavalvonnan alalla työskentelevien virastojen kansallisesta ja kansainvälisestä yhteistyöstä sekä jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin toimielinten yhteistoiminnasta.¹²⁷

Rajavalvonnan ulkoisen ja sisäisen ulottuvuuden johdosta kokonaisvaltaista rajaturvallisuutta ei aikaansaada pelkästään toimimalla rajoilla. Tästä syystä unionin ulkorajojen valvontaa kehitetään neliportaisen maahanpääsyn valvontamallin mukaisesti. Siinä keskeistä on jäsenvaltioiden aktiivinen toiminta kolmansissa maissa, kansainvälinen ja kahdenvälinen rajavalvontayhteistyö, unionin ulkorajojenvalvonta sekä toimenpiteet vapaan liikkuvuuden alueella.¹²⁸

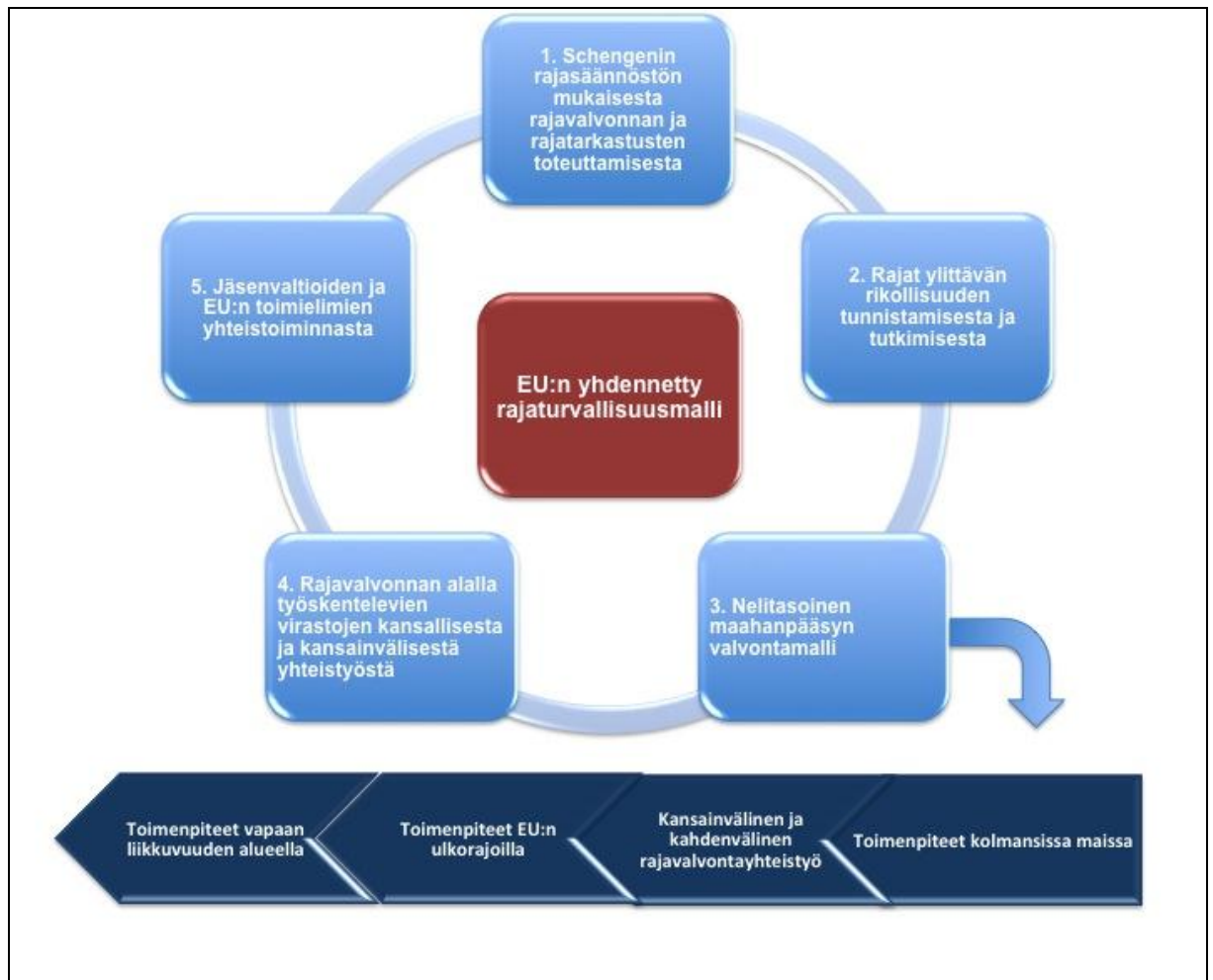
¹²⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstä (Schengenin rajasäännöstö) (EY) N:o 562/2006

¹²⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstä (Schengenin rajasäännöstö) (EY) N:o 562/2006, 12 artikla

¹²⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstä (Schengenin rajasäännöstö) (EY) N:o 562/2006, 14 artikla

¹²⁷ Euroopan unionin oikeus- ja sisäasiain neuvosto 5.-6. joulukuuta 2006 Bryssel, Neuvoston päätelmät, 27

¹²⁸ Euroopan unionin oikeus- ja sisäasiain neuvosto 5.-6. joulukuuta 2006 Bryssel, Neuvoston päätelmät, 27



Kuva 2. EU:n yhdenmätty rajaturvallisuusmalli.

Yhteinen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka on keskeinen osa Euroopan unionin sisäistä turvallisuutta¹²⁹. Kolmansien maiden kanssa tehtävät takaisinottosopimukset ovat keskeinen osa laittoman maahantulon torjuntaa. Sopimukset mahdollistavat laittomasti unionin alueelle saapuneiden tai siellä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamisen lähtömaihin. Niin ikään yhteinen turvapaikkapolitiikka on osa kokonaisuutta. Dublin-asetus¹³⁰ määrittää perustan EU:n turvapaikkakäytännöille ja turvapaikkahakemusten käsittelystä vastaavan valtion.¹³¹ Palautusoperaatioiden järjestäminen kolmansiin maihin on keskeinen osa vapaan liikkuvuuden alueella toteutettavia viranomaistoimenpiteitä¹³²

Arviointien ja kehitysohjelmien perusteella Euroopan parlamentin ja Euroopan unionin neuvoston 11.7.2007 antamalla asetuksella perustettiin nopeat rajainterventoryhmät parantamaan rajaturvallisuusviraston operatiivisia valmiuksia. Näiden RABIT-ryhmien perustaminen, teh-

¹²⁹ Ruonala 2010, 65–66

¹³⁰ Neuvoston asetus (EY) N:o 343/2003

¹³¹ Ruonala 2010, 66–67

¹³² Euroopan unionin oikeus- ja sisäasiain neuvosto 5.- 6. joulukuuta 2006 Bryssel, Neuvoston päätelmät, 27

tävät ja vastuut käsitellään luvussa 4.2 Frontexin operatiivisten tehtävien käsittelyn yhteydessä.

3.4 Frontexin toiminnan välitarkastelu

Haagin ohjelmassa edellytetty selvitys Frontexin toiminnasta ja arvio sen toiminnan kehittämistä julkaistiin 13.2.2008. Arvioinnin laadintaa vaikeutti se, ettei kaikkia arviointimittareita voitu laatia pelkästään määrälliseksi. Operaatioiden avulla on voitu jakaa parhaita rajavalvontakäytänteitä jäsenvaltioiden välillä sekä parantaa kansallisten rajavalvontaviranomaisten tiedonvaihtoa. Näiden merkitys on keskeistä rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa, mutta sen onnistumisen arviointi on vaikeasti todennettavissa. Myöskään todellisia operatiivisen toiminnan tuloksia oli vaikea arvioida absoluuttisesti, koska Frontexin toiminta-ajanjakso oli ollut vielä varsin lyhyt.¹³³

Arvioinnissa todettiin, että unionin toimielimet, jäsenvaltiot ja kansalaiset odottavat Frontexin toiminnan painopisteen olevan eteläisillä merirajoilla. Tästä huolimatta Frontexin on ollut vaikea saada jäsenvaltioilta riittävästi merellisiin yhteisoperaatioihin soveltuvia aluksia sekä ilma-aluksia.¹³⁴ Arvioinnissa todettiin myös, että Frontexin tulee vakavasti harkita erikoistoitumipisteen perustamista. Ensisijaisena toimenpiteenä tulisi olla eteläisiin merirajoihin keskittyneen toimipisteen avaaminen.¹³⁵ Tukholman ohjelman toimeenpanosuunnitelman yhteydessä Frontexin edellytettiin perustavan alueellisia ja/tai erikoistuneita erillistoimipisteitä¹³⁶.

Nopeiden rajainterventoryhmien osalta arvioinnissa todettiin, että koska perustamissopimus mahdollistaa Frontexille myös teknisen avuntarjonnan, tulisi sen harkita tästä syystä oman rajavalvontakaluston hankkimista RABIT-ryhmille. Frontexin ylläpitämä CRATE¹³⁷ kalustorekisteriin sisällytettyä kalustoa rajoittaa liiaksi sen käyttöön saaminen nopeasti ja ilman lisäehtoja, koska kalusto on todellisuudessa jäsenvaltioiden omaisuutta.¹³⁸

Frontexilla todettiin olevan keskeinen asema EU:n rajavalvontastrategian kehittämisessä. Sen tehtäviä ja toimivaltaa tulee tästä syystä tarkistaa säännöllisesti. Erityisesti tulee tarkastella

¹³³ KOM(2008) 67 lopullinen, 2–3

¹³⁴ Euroopan parlamentin päätöslauselma 18.joulukuuta 2008 EU:n rajaturvallisuusviraston (Frontex) ja Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) arvioinnista ja jatkokehityksestä (2008/2157(INI), C 45 E/44

¹³⁵ KOM(2008) 67 lopullinen, 5

¹³⁶ KOM(2010) 171 lopullinen, 46

¹³⁷ CRATE: Centrallised Record of Available Technical Equipment

¹³⁸ KOM(2008) 67 lopullinen, 7–8

Frontexin tuottamaa lisäarvoa EU:n yhdenmetylle rajavalvontamallille ja sen eri osille. Frontexin toiminnassa on jatkossa kiinnitettävä erityistä huomiota ulkorajoilla toteuttaviin toimenpiteisiin sekä yhteistyöhön kolmansien maiden kanssa, vaikka yhteistoimintamahdollisuudet näiden maiden kanssa ovatkin rajalliset. Frontex ei voi osoittaa suoraa teknistä apua näille valtioille, mutta se voi kuitenkin toteuttaa EU:n yleisen ulkopolitiikan rajoissa pilottihankkeita, joiden edunsaajat voivat olla kolmansia maita. Frontexin roolia Schengen-asioissa tulee vahvistaa ja sen roolia jäsenvaltioihin toteutettavissa Schengen-arvioinneissa tulee kasvattaa.¹³⁹

Laaditun arvioinnin perusteella todettiin, että ulkorajoilla toteutettujen rajavalvontaoperaatioiden koordinointi on ollut Frontexin tärkein jäsenvaltioille antama hyöty¹⁴⁰. Näin on voitu mahdollistaa yhteisvastuullinen ja solidaarinen toiminta unionin jäsenvaltioiden välillä sekä mahdollistettu rajallisten resurssien hyödyntäminen keskeisillä ulkorajausuoksilla. Tästä johtuen Euroopan komissio palaa kysymykseen itsenäisen Euroopan rajavartiolaitoksen perustamisesta, kun RABIT-ryhmien käyttämisestä on saatu enemmän kokemuksia. Merellisten yhteisoperaatioiden toiminnantarkastelu pitkällä aikavälillä on keskiössä arvioitaessa Frontexin jatkokehittämistä. Nykymuotoisen toiminnan kehittämiseksi on kriittisesti tarkasteltava jäsenvaltioiden merirajojen valvontaan soveltuvien erikoisresurssien hyödyntämistä Frontexin merellisissä yhteisoperaatioissa. Huomiota on kiinnitettävä myös operaatioihin kohdennettujen resurssien kustannustehokkuuteen, jotta voidaan vähentää tilapäisen avun lähettämisestä ja toimintojen yhteensovittamisesta aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia. Selvitettävä on lisäksi, onko lainsäädännön kokonaisvaltainen uudistaminen yhteisoperaatioiden toteuttamiseksi tarpeellinen.¹⁴¹

Eurooppa-neuvosto vaati Brysselissä 18.–19.6.2009 Euroopan komissiolta kiireisiä toimia EU:n eteläisillä merirajoilla tapahtuvan laittoman maahantulon estämiseksi ja torjumiseksi, jotta samalla kyettäisiin myös estämään inhimillisiä tragedioita merellä. Kokouksessa korostettiin, että Frontexin koordinoimia merellisiä yhteisoperaatioita on tehostettava lisäämällä jäsenvaltioiden yhteistä partiointia unionin eteläisillä merirajoilla. Lisäksi edellytettiin voimankäytönsäännöksiä selkeyttämistä. Jäsenvaltioita kehoitettiin voimakkaisiin toimiin järjes-

¹³⁹ KOM(2008) 67 lopullinen, 9

¹⁴⁰ Euroopan parlamentin päätöslauselma 18.joulukuuta 2008 EU:n rajaturvallisuusviraston (Frontex) ja Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosar) arvioinnista ja jatkokehityksestä (2008/2157(INI), C 45 E/43. Wolf 2012, 147

¹⁴¹ KOM(2008) 67 lopullinen, 10–11

täytyneen rikollisuuden ja ihmiskaupan torjunnassa.¹⁴² Välimeren yli tapahtuva jatkuva massiivinen laitton maahantulo sekä siihen liittyvät tragediat merellä ovat myötävaikuttaneet merkittävästi Frontexin toiminnan jatkokehittämiseen¹⁴³.

Eurooppa-neuvoston kokouksessa Brysselissä 29.–30.12.2009 kehoitettiin unionin jäsenvaltioita solidaarisuuteen erityisen niitä jäsenvaltioita kohtaan, jotka ovat jatkuvan laajamittaisen laittoman maahantulon kohteena. Lisäksi pyydettiin tukemaan Frontexin operatiivisia valmiuksia. Frontexilta edellytettiin yhteistyön lisäämistä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. Frontexin tuli valmistella merellä suoritettavista operaatioista erilliset toimintaohjeet sekä tarkastella rahoitusmahdollisuuksia säännöllisiin palautuslentoihin yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Eurooppa-neuvosto korosti jäsenvaltioiden laatimien takaisinottosopimusten tärkeyttä laittoman maahantulon torjumisen keinona.¹⁴⁴ Euroopan unionin neuvosto antoi 26.4.2010 erillisen ohjeistuksen Frontexin merellisten yhteisoperaatioiden tehostamiseksi ja yhtenäisten partiointimenetelmien kehittämiseksi.¹⁴⁵

Tampereen ja Haagin ohjelmat saivat jatkoa, kun Eurooppa-neuvoston kokouksessa Brysselissä 4.–5.12.2009 hyväksyttiin Tukholman ohjelma. Eurooppa-neuvosto vahvisti jatkavansa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämistä Euroopan unionin kansalaisten ja sen alueella asuvien henkilöiden ja heidän suojeluaan varten. Tarkoituksena on varmistaa yksilöiden perusoikeuksien ja -vapauksien sekä koskemattomuuden kunnioittaminen pyrkien samalla takaamaan myös yksilöiden turvallisuus.¹⁴⁶ Ohjelmaan sisältyi vaatimus Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategiasta, jolla vahvistetaan lainvalvonnan, rajaturvallisuuden, pelastuspalvelun ja katastrofihallinnan alojen yhteistyötä ja siten unionin kansalaisten turvallisuutta¹⁴⁷.

Tukholman ohjelmassa maahanmuuttopoliittikka nousi aikaisempaa keskeisempään rooliin.¹⁴⁸ Uskottava ja kestävä maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmä edellyttää, että EU:n on kyettävä estämään, valvomaan ja torjumaan laitonta muuttoliikettä ulkorajoilla. Laittomat maahanmuuttovirrat aiheuttavat paineita koko unionin alueella, mutta sen vaikutukset ovat kiistat-

¹⁴² Eurooppa-neuvosto 18. ja 19. lokakuuta 2009 Bryssel, Puheenjohtajan päätelmät, 13

¹⁴³ Wolf 2012, 119–123

¹⁴⁴ Eurooppa-neuvosto 29. ja 30. lokakuuta 2009 Bryssel, Puheenjohtajan päätelmät, 12

¹⁴⁵ Neuvoston päätös (2010/252/EU), annettu 26 päivänä huhtikuuta 2010, Schengenin rajasäännösten täydentämisestä Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston koordinoiman operatiivisen yhteistyön puitteissa suoritettavan ulkoisten merirajojen valvonnan osalta, 4

¹⁴⁶ Eurooppa-neuvosto 10. ja 11. joulukuuta 2009 Bryssel, Neuvoston päätelmät, 9

¹⁴⁷ Eurooppa-neuvosto 10. ja 11. joulukuuta 2009 Bryssel, Neuvoston päätelmät, 10

¹⁴⁸ Tukholman ohjelma 2010, 4–5

ta suurimmat sen eteläisillä rajoilla sijaitsevilla jäsenvaltioissa. Tukholman ohjelmassa edellytettiin EU:n ihmiskaupanvastaisen politiikan luomista, jolla vahvistetaan Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sitoutuneisuutta ihmiskaupan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Keskeinen osa ihmiskaupanvastaisen politiikan toimeenpanemista on kiinteä yhteistyö kolmansien maiden kanssa.¹⁴⁹

Tukholman ohjelmassa haluttiin korostaa, että laillista maahantuloa on edistettävä eikä rajatarkastustoiminnan tehostaminen saa estää hädänalaisen suojelun tarpeessa olevien ihmisten pääsyä suojelujärjestelmiin missään vaiheessa. Samalla Frontexin roolia tulee edelleen vahvistaa ulkorajoilla tapahtuvien maahanmuuttovirtojen hallitsemiseksi. Siltä edellytetään lisäksi kiinteää yhteistoimintaa Euroopan unionin turvapaikka-asioiden tukiviraston¹⁵⁰ kanssa. Yhteistyötä tarvitaan erityisesti ulkorajaosuuksilla, joissa laittomasti maahan saapuvia henkilöitä vastaanotetaan. Frontexin roolia tulee vahvistaa myös jäsenvaltioiden Schengen arvioinneissa. Jäsenvaltiota sekä Euroopan komissiota kehoitettiin uudelleen selvittämään, onko unionin ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia mahdollista yhtenäistää ja järkevöittää turvallisuuden tehostamiseksi ja synergiaetujen hyödyntämiseksi.¹⁵¹

Tukholman ohjelmassa korostettiin, että vapauden, oikeuden ja turvallisuuden alueelta on poistettava kaikki esteet, joilla on haitallinen vaikutus jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten yhteistyöhön. Frontexin ja muiden EU:n erillisvirastojen rooli on tässä suhteessa ratkaisevan tärkeä. EU:n virastojen toimivaltuudet ja resurssit on mitoitettava siten, että ne kykenevät saavuttamaan tavoitteensa omilla selvästi määritellyillä toimialueillaan.¹⁵² Tukholman ohjelma edellytti, että Euroopan komissio laatii vuonna 2011 ehdotuksen Europolin, Eurojustin¹⁵³ ja Frontexin välisestä tiedonvaihdon toteuttamisesta.¹⁵⁴

Tukholman ohjelman yhteydessä Euroopan komissiota kehoitettiin käynnistämään uudelleen keskustelu siitä, onko Haagin ohjelman mukainen erillinen eurooppalainen rajavartiolaitosjärjestelmä perustettavissa. Tähän liittyen komission tuli laatia Frontexin pitkän aikavälin kehittämissuunnitelma. Frontexin edellytettiin lisäksi selvittävän, onko sen toimintoja mahdollista hajauttaa alueellisesti niin itäisillä maarajoilla kuin eteläisillä merirajoilla vaarantamatta Fron-

¹⁴⁹ Eurooppa-neuvosto 10. ja 11. joulukuuta 2009 Bryssel, Neuvoston päätelmät, 11

¹⁵⁰ EASO

¹⁵¹ Tukholman ohjelma 2010, 26

¹⁵² KOM (2010) 171 lopullinen, 6

¹⁵³ Euroopan unionin oikeudellisen yhteistyön yksikkö

¹⁵⁴ KOM (2010) 171 lopullinen, 33

texin kokonaistoimintaedellytyksiä. Tämä esitys tuli laatia viimeistään vuoden 2010 alkupuolella. Euroopan unionin komission tuli selvittää muita lisätoimenpiteitä Frontexin toiminnan tehostamiseksi. Frontexin tulee huomioida toiminnassaan jäsenvaltioiden vastuut liittyen raja-valvontaan sekä viraston toiminnasta jo aikaisemmin toteutetut arvioinnit. EU:n teknisten valvontajärjestelmien, kuten Eurosur-järjestelmän, kehittämistä tulee jatkaa tiedonvaihdon parantamiseksi jäsenvaltioiden ja Frontexin välillä, huomioiden jo meripolitiikan saralla toteutetut erityishankkeet.¹⁵⁵ Keskeisiä hankkeita ovat olleet Euroopan komission meripolitiikan pääosaston pilottiprojektit: BlueMassMed¹⁵⁶, MarSuNo¹⁵⁷, CISE¹⁵⁸ sekä Euroopan unionin puolustusviraston pilottiprojekti MARSUR¹⁵⁹.

Turvallisuusstrategiaa täydennettiin Euroopan unionin neuvoston toimesta helmikuussa, ja Eurooppa-neuvosto hyväksyi muutokset 25.–26.3.2010 Brysselissä pidetyssä kokouksessa. Täydennettyyn turvallisuusstrategiaan sisällytettiin Euroopan unionia kohtaavat turvallisuusuhkat sekä sisäisen turvallisuuden konsepti. Yhdennetty rajavalvonta todettiin olevan keskeinen osa EU:n sisäisen turvallisuuden strategiaa.¹⁶⁰

Euroopan komissio antoi tiedonannon Euroopan parlamentille ja Euroopan unionin neuvostolle unionin sisäisen turvallisuuden strategian toteuttamissuunnitelman toimeenpanemisesta 22.11.2010. Tiedonannossa selvitettiin mahdollisuuksia, miten unioni voi ehkäistä ja torjua tehokkaammin vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta, terrorismia ja tietoverkkorikollisuutta sekä lujittaa unionin ulkorajojen turvallisuutta ja vahvistaa EU:n kykyä selviytyä katastrofeista.¹⁶¹

Sisäisen turvallisuuden haasteisiin pyritään vastaamaan vuosina 2011–2014 viiden strategisen tavoitteen kautta. Toimintasuunnitelman neljäs tavoite on Euroopan unionin turvallisuuden vahvistaminen rajaturvallisuuden avulla. Tavoite jakaantuu neljään toimenpiteeseen:

- Hyödynnetään täysimääräisesti Eurosur-järjestelmän toimintamahdollisuuksia.
- Vahvistetaan Frontexin asemaa ulkorajoilla.
- Otetaan käyttöön yhteinen riskien hallinta ulkorajat ylittäviä tavaroita varten.

¹⁵⁵ Tukholman ohjelma 2010, 26–27

¹⁵⁶ BlueMassMed : Pilot project dedicated to maritime surveillance cooperation between actors in the Mediterranean Sea and its Atlantic approaches

¹⁵⁷ Maritime Surveillance North : Pilot project dedicated to maritime surveillance cooperation between actors in the Northern European Maritime Spaces

¹⁵⁸ CISE: Common Information Sharing Environment

¹⁵⁹ MARSUR: Maritime Surveillance Networking

¹⁶⁰ Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia. Tulostettu: 8.1.2014

¹⁶¹ KOM(2010) 673 lopullinen, 2

- Parannetaan viranomaisten välistä yhteistyötä kansallisella tasolla.

Tiedonanto ehdotti merellä tapahtuvan operatiivisen yhteistyön lisäämistä Euroopan komission, Frontexin, Europolin, MAOC-N¹⁶² ja CeCLAD-M¹⁶³ välillä, erityisesti ihmiskauppaa ja huumeiden salakuljetusta vastaan. Toimijoiden synergiaetujen löytämiseksi edellytettiin yhteisen merellisen valvontaoperaation toteuttamista unionin eteläisellä ja lounaisella merialueella.¹⁶⁴

Euroopan komissiota edellytettiin selvitystä, jossa kartoitetaan EU:n ulkorajoilla toimivien eri viranomaisten yhteistyöhön liittyviä parhaita käytänteitä. Saatuja tuloksia voidaan hyödyntää yhteisissä operaatioissa, riskianalyyseissä, tiedustelutietojen vaihdossa ja tutkimuksessa Yhteistoiminnassa Frontexin, Europolin ja EASO:n kanssa Euroopan komissio laatii lisäksi vähimmäisnormit eri viranomaisten väliselle yhteistoiminnalle.¹⁶⁵

Tehtyjen arviointien ja selvitysten perusteella Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto saavuttivat yksimielisyyden Frontexin perustamisasetuksen muuttamisesta. Euroopan parlamentin ja Euroopan unionin neuvoston 25.10.2010 antamalla asetusmuutoksella pyrittiin vahvistamaan ensisijaisesti Frontexin operatiivista roolia. EU:n ulkorajojen valvonnan ei voida katsoa olevan yksinomaan sen jäsenvaltion etujen mukaista, joka sitä suorittaa, vaan se on kaikkien sisärajavalvonnan lakkauttaneiden unionin jäsenvaltion etujen mukaista. Keskeisiä muutoksia asetuksessa olivat mahdollisuus oman valvontakaluston hankkimiseen tai vuokraamiseen, mahdollisuus kolmansiin maihin asetettavien yhteyshenkilöiden käyttämiseen sekä tehokkaamman yhteistyön toteuttaminen laittomien siirtolaisten lähtö- tai kauttakulkumaiden kanssa. Lisäksi henkilötietojen käsittely mahdollistettiin niiden henkilöiden osalta, joita jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset perustellusti epäilevät osallistuvan rajat ylittävään rikolliseen toimintaan, avustavat laittomassa maahantulossa tai ihmiskaupassa. Tietoja voidaan tapauskohtaisesti vaihtaa Europolin tai EU:n raja- ja poliisiviranomaisten kesken ja niitä voidaan hyödyntää lisäksi Frontexin omien riskianalyysien laatimisessa. Frontexin toimival-

¹⁶² MAOC-N: Maritime Analysis and Operations Centre on huumausaineiden merikuljetuksen analysointi ja torjuntakeskus ja se sijaitsee Lissabonissa Portugalissa. Virastossa on edustajia seitsemästä EU:n jäsenvaltiosta.

¹⁶³ CeCLAD-M: Centre de Coordination pour la lutte antidrogue en Méditerranée on Välimeren huumeidentorjunnakeskus joka sijaitsee Toulonissa Ranskassa. Virastossa on edustajia kuudesta EU:n jäsenvaltiosta.

¹⁶⁴ KOM(2010) 673 lopullinen, 12

¹⁶⁵ KOM(2010) 673 lopullinen, 14

tuuksia, erityisesti operatiivisen valmiuden vahvistamiseksi, tulee tarkastaa säännöllisesti.¹⁶⁶ Tukholman ohjelman toimintasuunnitelman mukainen Frontexin operatiivinen toimisto perustettiin 1.8.2011 Kreikkaan.¹⁶⁷

Lähes 500 laittomasti Eurooppaan pyrkinyttä siirtolaista hukkui 3.10.2013 Lampedusan saaren edustalla.¹⁶⁸ Tämä traaginen onnettomuus pakotti Euroopan unionin lisäämään toimiaan Välimerellä vastaavanlaisten tragedioiden estämiseksi. Euroopan komissio päätti perustaa 7.–8.10.2013 järjestetyssä kokouksessa erillisen Välimeren toimintaryhmän selvittämään sitä, kuinka vastaavat onnettomuudet voitaisiin tulevaisuudessa välttää. Välimeren-toimintaryhmän selvitystyön tuloksena määriteltiin viisikohtainen toimintasuunnitelma:

- Yhteistyön parantaminen kolmansien maiden kanssa.
- Alueellisen suojelun, kotouttaminen ja laillisen maahan muuton helpottaminen.
- Laittoman maahantulon, ihmissalakuljetuksen ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta.
- Merirajojen valvonnan vahvistaminen ja siihen olennaisesti kuuluvan meritilannekuvan parantaminen siirtolaisten pelastamiseksi.
- Laittoman maahantulon kohteina olevien jäsenvaltioiden auttaminen.¹⁶⁹

Euroopan komission Välimeri-toimintaryhmä totesi laatimassaan raportissa, että Frontexin rooli on keskeinen myös laittomasti Välimeren kautta EU:n alueelle saapuvien siirtolaisten pelastus- ja avustustehtävien suorittamisessa. Frontexin koordinoimia merellisiä yhteisoperaatiota esitettiin vahvennettaviksi ja jäsenvaltiota kehoitettiin lisäämään yhteistyötä Frontexin ylläpitämän European Patrol Network -yhteistoimintaverkoston avulla. Eurosurjärjestelmällä tuotettava tilannekuva on ratkaisevaa luotettavan informaation välittämiseksi.¹⁷⁰

Pysyvien edustajien komitea (Coreper) hyväksyi 13.2.2014 Frontexin koordinoimiin merellisiin yhteisoperaatioihin uudet toimintaohjeet. Toimintaohjeissa on huomioitu Välimeri-toimintaryhmän suositukset merirajojenvalvonnan tehostamiseksi erityisesti Välimerellä. Ennen virallista voimaantuloa toimintaohjeet vaativat Euroopan parlamentin ja Euroo-

¹⁶⁶ Regulation (EU) No 1168/2011 of the European Parliament and of the Council regulation of 25 October 2011: amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Members States of the European Union.

¹⁶⁷ <http://frontex.europa.eu/news/frontex-operational-office-opens-in-piraeus-hk4q3Z>] Tulostettu 17.1.2014

¹⁶⁸ <http://www.hs.fi/ulkomaat/a1380775647728>. Tulostettu 15.12.2013

¹⁶⁹ COM(2013) 869 final, 2-3

¹⁷⁰ COM(2013) 869 final, 16

pan unionin neuvoston hyväksynnän.¹⁷¹ Toimintaohjeissa on painotettu erityisesti meriturvallisuutta ja meripelastusta osana Frontexin koordinoimia merellisiä yhteisoperaatioita.¹⁷²

Euroopan komissio ilmaisi 6.3.2014 unionin tahdon yhteisen meriturvallisuusstrategian luomiseksi. Nykyisellään eurooppalainen meriturvallisuus ja siihen liittyvä merivalvonta on kansallisella tasolla jakaantunut siviili- ja sotilasviranomaisten kesken. Merivalvonta on yleensä kiinteästi sidoksissa valtion suvereniteetin valvontaan, kun taas meriturvallisuus on osa valtion sisäistä turvallisuutta. Frontex ja sen hallinnoima Eurosur-järjestelmä nähdään keskeisenä tekijänä Euroopan unionin meripolitiikan etujen turvaamisessa ja yhteisen eurooppalaisen meritilannekuvan toteuttamisessa.¹⁷³

¹⁷¹ Council of the European Union PRESSE 6463/14

¹⁷² PE-CONS No/YY – 2013/0016 (COD): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/2013_0016_cod_pe_cons_/2013_0016_cod_pe_cons_en.pdf. Tulostettu 18.3.2014

¹⁷³ JOIN(2014) 9 final

4. YHTEISOPERAATIOT ETELÄISLLÄ MERIRAJOILLA

Frontex voi tukea unionin jäsenvaltioiden rajojenvalvontaa toimeenpanemalla riskianalyysiin perustuvia merellisiä yhteisoperaatioita tai toimeenpanemalla RABIT-operaation jäsenvaltion erillisestä pyynnöstä. Tässä luvussa tarkastellaan Frontexin koordinoimia merellisiä yhteisoperaatioita unionin eteläisillä merirajoilla vuosina 2009–2012 sekä esitellään Euroopan unionin rajaturvallisuusryhmien käyttöperiaatteet.

4.1 Frontexin koordinoimat merelliset yhteisoperaatiot

Frontexin koordinoimien merellisten yhteisoperaatioiden tavoitteena on estää luvattomat rajanylitykset, torjua rajat ylittävää rikollisuutta sekä ottaa kiinni ulkorajoilla luvattomat rajanylittäjät. Rajavalvonnalla tulee ennaltaehkäistä ja havaita ulkorajojen luvattomat ylitykset. Rajavalvonnan suorittamisella pyritään estämään henkilöitä kiertämästä virallisia rajanylityksiin tarkoitettuja toimipisteitä.¹⁷⁴

Merellisen yhteisoperaation keskeiset elementit ovat rajatarkastus ja rajavalvonta. Rajatarkastukset suoritetaan pääsääntöisesti satamissa, ja rajavalvonta toteutetaan teknisillä valvontajärjestelmillä sekä alus-/ilma-aluspartioinnilla merialueilla.¹⁷⁵

Vuosittain Frontex toimeenpanee riskianalyysiin perustuen jäsenvaltioiden kanssa useita merellisiä yhteisoperaatioita. Operaation isäntävaltiona toimiva jäsenvaltio vastaa varsinaisten rajavalvontatehtävien johtamisesta, ja Frontex koordinoi sekä rahoittaa jäsenvaltioiden operatiivista yhteistoimintaa ajallisesti ja paikallisesti määritellyllä operaatioalueella.¹⁷⁶ Koordinoimalla jäsenvaltioiden operatiivista yhteistyötä Frontex helpottaa Euroopan unionin oi-

¹⁷⁴ Neuvoston päätös (2010/252/EU), annettu 26 päivänä huhtikuuta 2010, Schengenin rajasäännösten täydentämisestä Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston koordinoiman operatiivisen yhteistyön puitteissa suoritettavan ulkoisten merirajojen valvonnan osalta.1

¹⁷⁵ Neuvoston päätös (2010/252/EU), annettu 26 päivänä huhtikuuta 2010, Schengenin rajasäännösten täydentämisestä Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston koordinoiman operatiivisen yhteistyön puitteissa suoritettavan ulkoisten merirajojen valvonnan osalta.1

¹⁷⁶ Regulation (EU) No 1168/2011 of the European Parliament and of the Council regulation of 25 October 2011: amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Members States of the European Union.

keuden ja tahdon toteutumista yhteisoperaatioissa, joissa eri jäsenvaltioiden meri- ja ilmaluokset suorittavat rajavalvontaa toisten jäsenvaltioiden merialueella.¹⁷⁷

Frontexin koordinoimien merellisten yhteisoperaatioiden painopiste on unionin eteläisillä merirajoilla, missä kansainväliset ihmiskuljetukseen ja laittomaan maahantuloon erikoistuneet rikollisorganisaatiot järjestävät vuosittain tuhansia ihmisiä laittomasti unionin alueelle. Merimatkalta lähdetään lähes poikkeuksetta merikelvottomilla ja niiden kantokykyyn nähden ylilastatuilla aluksilla.¹⁷⁸ Tästä syystä Frontexin koordinoimissa merellisissä yhteisoperaatioissa pelastetaan vuosittain satoja veden varaan joutuneita laittomasti Euroopan unionin alueelle pyrkiviä henkilöitä. Valtavista henkilömääristä johtuen kaikkia veden varaan joutuneita ihmisiä ei kyetä aina pelastamaan. Nämä traagiset kuolemantapaukset merellä saavuttavat usein suuren julkisuusarvon kansainvälisessä lehdistössä sekä EU:n ja jäsenvaltioiden kansallisessa politiikassa.¹⁷⁹

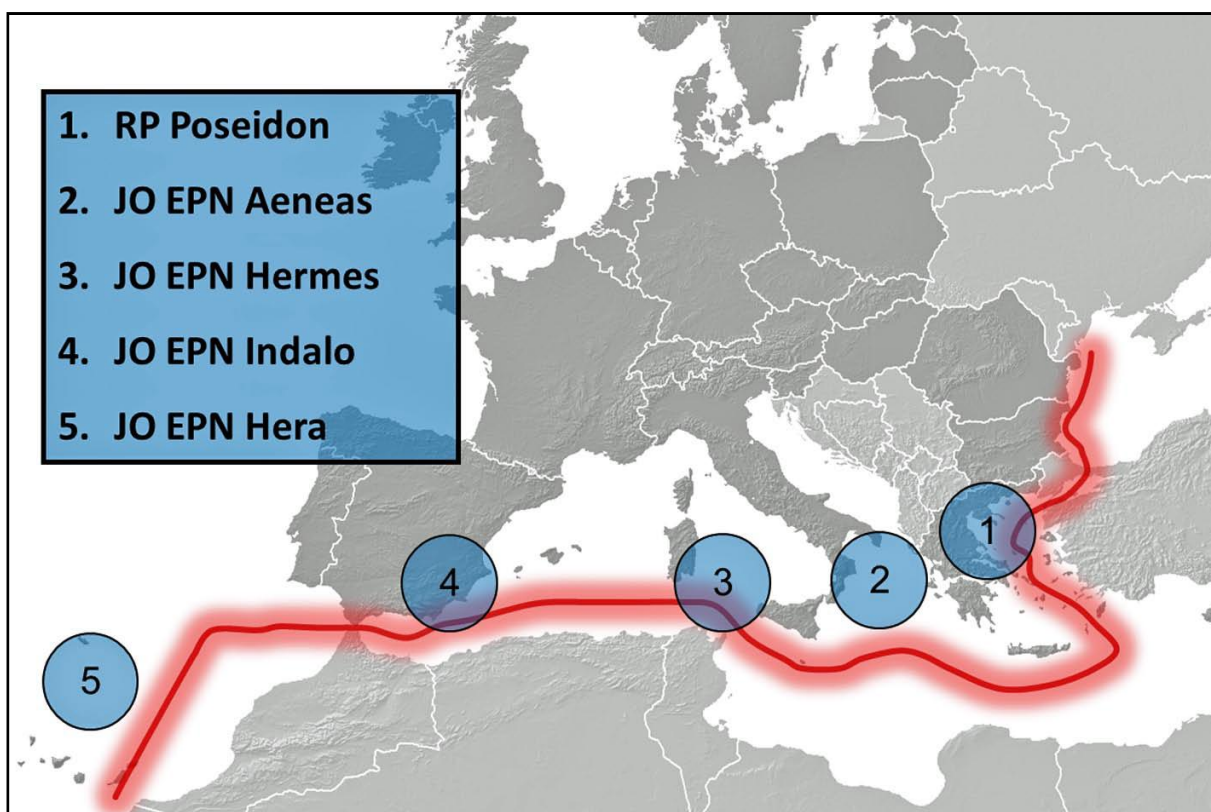
Frontexin koordinoimilla merellisillä yhteisoperaatioilla kyetään lisäämään EU:n ulkorajojen valvonnan tehokkuutta sekä ajallisesti että paikallisesti. Merellisten yhteisoperaatioiden ajallinen painopiste on kesä- syyskuun aikana. Vähentääkseen jäsenvaltioiden merirajojen valvonasta aiheutuvia kustannuksia sekä pelastaakseen ihmishenkiä mereltä Frontex toimii yhteistyössä unionin eteläisiin ulkorajoihin rajoittuvien jäsenvaltioiden kanssa ympärivuotisesti. Merellisten yhteisoperaatioiden lisäksi Frontex ylläpitää European patrol network – yhteistyöfoorumia, joka mahdollistaa ympärivuotisen vuoropuhelun EU:n eteläisillä merirajoilla sijaitsevien jäsenvaltioiden kesken.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Neuvoston päätös (2010/252/EU), annettu 26 päivänä huhtikuuta 2010, Schengenin rajasäännösten täydentämisestä Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston koordinoiman operatiivisen yhteistyön puitteissa suoritettavan ulkoisten merirajojen valvonnan osalta. 2

¹⁷⁸ <http://www.hs.fi/ulkomaat/a1380775647728>. Tulostettu 15.12.2013

¹⁷⁹ <http://www.europarl.europa.eu/news/fi/newsroom/content/20131004IPR21528/html/Lampedusan-traaginen-onnettomuus-parlamentin-j%C3%A4senet-vaativat-solidaarisuutta>. Tulostettu 25.1.2014. COM(2013) 869 final, 2

¹⁸⁰ <http://frontex.europa.eu/operations/types-of-operations/sea>. Tulostettu 15.12.2013



Riskianalyysien perusteella Frontex neuvottelee ensin kahden kesken laittoman maahantulon kohteena olevien jäsenvaltioiden kanssa merellisen yhteisoperaation toteuttamisesta. Jäsenvaltio, joka kokee olevansa uhattuna laittoman maahantulon kohdemaaksi, voi myös itse esittää Frontexille merellisen yhteisoperaation järjestämistä. Tällöin Frontex päättää operaation toteuttamisesta laatimalla tilanteesta erillisen riskianalyysin. Operaatioiden isäntävaltioiden kesken käytyjen neuvotteluiden jälkeen Frontex järjestää kahdenväliset keskustelut Euroopan unionin ja/tai Schengen-jäsenvaltioiden kanssa niiden mahdollisuuksista tukea suunniteltuja merellisiä yhteisoperaatioita. Yhteistyössä isäntävaltion kanssa Frontex laatii merellisen yhteisoperaation operaatiosuunnitelman sekä toimeenpanee operaation suunnitelman mukaisesti. Operaation aikana isäntävaltio johtaa rajavaltuutettujen toteuttamisen, ja Frontex koordinoi jäsenvaltioiden välistä yhteistoimintaa operaatiosuunnitelman mukaisesti. Frontex asettaa operaatioihin myös sen omaa henkilöstöä, jonka tehtävänä on operaation koordinointi yhteistyössä isäntävaltion kanssa. Lisäksi Frontex seuraa ja arvioi operaation etenemistä.¹⁸¹

	2009	2010	2011	2012
Operaatioiden kokonaisbudjetti /milj. euroa	25	48	29,5	34,5

¹⁸¹ Frontex annual report 2006, 8–9. Regulation (EU) No 1168/2011 of the European Parliament and of the Council regulation of 25 October 2011: amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Members States of the European Union.

Osallistujamaiden lukumäärä	26	26	27	28
Epäiltyjä laittoman maahantulon järjestäjiä	-	-	327	258
Laittomasti Schengen-alueelle pyrkineitä henkilöitä	18064	60605	6890	25536

Taulukko 1. Frontexin koordinoimien merellisten yhteisoperaatioiden keskeisiä tunnuslukuja 2009–2012.

Merellisten yhteisoperaatioiden budjetti on kasvanut tasaisesti vuoden 2009 25 miljoonasta eurosta vuoden 2012 34,5 miljoonaan euroon. Vuoden 2010 budjetin ja laittomasti Schengen-alueelle pyrkineiden poikkeuksellisen suuri määrä selittyy arabikevään vaikutuksilla.

4.1.1. Regional programme Poseidon sea

Kreikka toimii Poseidon-yhteisoperaation isäntävaltiona. Operaatioalue on Kreikan ja Turkin välisellä merialueella Aegean merellä. Operaatioalueen maantieteellisestä sijainnista johtuen Turkista saapuu merkittäviä laittoman maahantulon virtoja Aasian ja Afrikan valtioista. Kreikka ei pääsääntöisesti ole laittomasti maahan saapuneille henkilöille ensisijainen kohde-
maa, vaan se on useimmille kauttakulkumaa muualle EU:n alueelle. Kreikan kautta tapahtuu runsaasti Euroopan sisäistä meritse tapahtuvaa laitonta maahanmuuttoa Adrianmeren yli Itali-
aan.

Keskeinen ongelma EU:n näkökulmasta itäisellä reitillä on se, ettei laittomasti maahan saapu-
villa henkilöillä ole pääsääntöisesti asiakirjoja henkilöllisyyden selvittämiseksi. Tarkastellulla
aikavälillä ulkorajalta tavatut henkilöt ovat väittäneet olevansa pääasiassa syyrialaisia, af-
gaaneja, palestiinalaisia tai somaleja. Näissä valtioissa yleinen turvallisuustilanne estää lait-
tomasti ulkorajoilla tavattujen henkilöiden palauttamisen takaisin kotimaahan. Kreikan ja
Turkin kahdenvälinen rajayhteistyö ei ole toiminut parhaalla mahdollisella tavalla laittoman
maahantulon osalta. Kreikan ja Turkin välillä on ollut kahdenvälinen sopimus rajalta luvatto-
masti tavattujen ihmisten palauttamiseksi, mutta Turkki on ottanut takaisin vuosittain vain
muutamia henkilöitä.¹⁸²

	2009	2010	2011	2012
--	------	------	------	------

¹⁸² Frontex JOs SATURN and EPN POSEIDON 2009, 4–11. Frontex EPN-Poseidon Sea 2010, 2–5, Frontex: JO POSEIDON SEA 2011, 4–6, Frontex JO POSEIDON SEA 2012, 4–6.

Operaatiobudjetti /milj. euroa	11,1	12,4	11,6	9,2
Operaation kesto / vrk	365	365	365	365
Osallistujamaiden lukumäärä	21	26+1*	21	20+3**
Laittomasti Schengen-alueelle pyrkineitä henkilöitä	21559	4360	1077	5887
Epäiltyjä laittoman maahantulon järjestäjiä	126	35	39	84

*Ukraina, **Georgia, Ukraina ja Kroatia

Taulukko 2. RP POSEIDON operaation keskeisiä tunnuslukuja 2009–2012.

Vuoden 2009 ja 2010 operaatioiden arviointiraporteissa käsitellään ainoastaan perinteiseen merirajojen valvontaan liittyviä asiakokonaisuuksia.¹⁸³ Vuoden 2011 operaatiossa on aloitettu pilottiprojekti "Mobile Operational Units", jonka tarkoituksena on ollut tehostaa isäntävaltion tiedonkeruuta laittoman maahantulon estämiseksi. Vuoden 2011 operaatiosta raportoitiin viisi tapausta liittyen savukkeiden salakuljetukseen.¹⁸⁴ Vuonna 2012 operaatioon osallistuivat jäsenvaltioiden lisäksi EFCA¹⁸⁵ ja Europol. Vuoden 2012 operaatiosta raportoitiin kaksi huumausaineiden ja kolme savukkeiden salakuljetukseen liittyvää tapausta. Lisäksi kirjattiin 33 meripelastustapahtumaa, joissa pelastettiin 966 ihmistä. Lisäksi operaatiosta raportoitiin yksi merellisen ympäristön pilaantumiseen liittyvä tapaus.¹⁸⁶

4.1.2. Joint Operation EPN Aeneas

Aeneas-operaation isäntävaltiona toimii Italia. Operaatioalue on Italian, Turkin ja Egyptin välisellä merialueella Joonianmerellä ja Keskisellä Välimerellä. Maantieteellisestä sijainnista johtuen alueella on merkittäviä laittoman maahantulon virtoja Turkista, Syyriasta ja Egyptistä. Lisäksi operaatioalueella havaitaan säännöllisesti henkilöitä, jotka ovat saapuneet aikaisemmin laittomasti Kreikkaan ja yrittävät jatkaa Italiaan Joonianmeren ylitse käyttääkseen hyväksyen vapaan liikkuvuuden aluetta. Osa laittomasti maahan saapuneista henkilöistä pyrkii asettumaan Italiaan, mutta osalle Italia on kauttakulkumaa muualle EU:n alueelle. Laittomasti maahan saapuneiden henkilöiden oletetut kansalaisuudet ovat olleet tarkastelujaksolla yleensä afgaaneja, pakistanilaisia, bangladeshilaisia, syyrialaisia ja egyptiläisiä.¹⁸⁷

¹⁸³ Frontex JOs SATURN and EPN POSEIDON 2009, 4-11. Frontex EPN-Poseidon Sea 2010, 2-5

¹⁸⁴ Frontex: JO POSEIDON SEA 2011, 4-6

¹⁸⁵ Euroopan kalastusvalvontavirasto

¹⁸⁶ Frontex JO POSEIDON SEA 2012, 4-6

¹⁸⁷ Frontex JO EPN AENEAS 2011, 4-6 Frontex JO EPN AENEAS 2012, 6

	2011	2012
Operaatiobudjetti /milj. euroa	10	2,8
Operaation kesto / vrk	271	167
Osallistujamaiden lukumäärä	14	13
Epäiltyjä laittoman maahantulon järjestäjiä	85	37
Laittomasti Schengen-alueelle pyrkineitä henkilöitä	5116	2756

Taulukko 3. JO EPN AENEAS operaation keskeisiä tunnuslukuja 2009–2012.

Aeneas-operaatio toimeenpantiin ensimmäisen kerran vuonna 2011. Yhteisoperaatio kordinoitiin yhteisestä operaatiokeskuksesta Hermes-operaation kanssa. Operaatiossa oli jatkuvaa yhteistoimintaa myös Kreikan viranomaisten kanssa, vaikka Kreikan viranomaiset eivät osallistuneet operaatioon aktiivisesti partioimalla. Vuoden 2011 operaatiosta raportoitiin 8 merelliseen ympäristön pilaantumiseen, yksi kalastusrikokseen ja yksi huumausaineiden salakuljetukseen liittyviä tapahtumia. Lisäksi raportoitiin 13 meripelastustapahtumaa. Operaatioon osallistuivat jäsenvaltioiden lisäksi Europol, EMSA¹⁸⁸, EFCA, FRA¹⁸⁹ ja EASO.¹⁹⁰ Yhdeksi monialaisen operaation päätavoitteeksi määriteltiin rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan ja tiedonvaihdon yhteistoiminnan parantaminen EU:n tasolla. Vuoden 2012 operaatioon osallistuivat samat unionin yhteistoimintaosapuolet, ja siitä raportoitiin kolme huumausaineiden salakuljetukseen liittyntä tapausta. Muiden kuin rajavaltontatapahtumien puuttuminen johtune osittain valvontaintensiteetin merkittävästä vähenemisestä, koska operaatiobudjetti oli neljäsosa vuoden 2011 budjetista. Meripelastustapahtumia oli 8, joissa pelastettiin 327 ihmistä.¹⁹¹

4.1.3. Joint Operation EPN Hermes

Hermes -operaation isäntävaltiona toimii Italia. Operaatioalue on Keskisellä Välimerellä Italian, Libyan, Tunisian ja Algerian välisellä merialueella. Tarkasteluajanjaksolla alueella oli merkittäviä laittoman maahantulonvirtoja Pohjois- ja Keski-Afrikan valtioista sekä Lähi-

¹⁸⁸ Euroopan meriturvallisuusvirasto

¹⁸⁹ Euroopan unionin perusoikeusvirasto

¹⁹⁰ Frontex JO EPN AENEAS 2011, 4–6

¹⁹¹ Frontex JO EPN AENEAS 2012, 4–6

idästä. Osa laittomasti maahan saapuneista pyrkii asettumaan Italiaan, mutta osalle Italia on kauttakulkumaa muualle EU:n alueelle.¹⁹²

	2009	2010	2011	2012
Operaatiobudjetti /milj. euroa	5,2	3,3	15,0	4,0
Operaation kesto / vrk	214	138	304	184
Osallistujamaiden lukumäärä	4	6	14	13+1*
Epäiltyjä laittoman maahantulon järjestäjiä	0	0	165	68
Laittomasti Schengen-alueelle pyrkineitä henkilöitä	1193	249	51205	5964

* Georgia osallistui operaatioon tarkkailijajäsenenä

Taulukko 4. JO EPN HERMES operaation keskeisiä tunnuslukuja 2009–2012.

Vuoden 2009 ja 2010 operaatioiden arviointiraportissa käsitellään ainoastaan perinteiseen merirajojen valvontaan liittyviä kokonaisuuksia¹⁹³. Vuoden 2011 yhteisoperaatio sai osakseen erittäin poikkeuksellista huomiota arabikevään johdosta. Yhteisoperaatioista raportoitiin 144 meripelastustapahtumaa, joissa pelastettiin 2012 ihmistä. Lisäksi raportoitiin yksi kalastusrikokseen liittyvä havainto. Operaatioon osallistuivat jäsenvaltioiden lisäksi Europol, EMSA, EFCA, FRA ja EASO. Yhdeksi operaation tavoitteeksi määriteltiin rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan ja tiedonvaihdon yhteistoiminnan parantaminen EU:N tasolla.¹⁹⁴ Samat EU-tason toimijat osallistuivat myös vuoden 2012 operaatioon. Vuoden 2012 operaatiosta raportoitiin 46 meripelastustapahtumaa, joissa pelastettiin 3518 ihmistä. Operaatiosta ei raportoitu muita havaintoja rajat ylittävästä rikollisuudesta.¹⁹⁵ Muiden kuin rajavalvontatapahtumien puuttuminen johtunee osittain merkittävästä valvontaintensiteetin vähenemisestä, koska operaatiobudjetti oli vain neljäsosa vuoden 2011 budjetista.

4.1.4. Joint Operation EPN Indalo

Espanja toimii Indalo -operaation isäntävaltiona. Operaatioalue on Espanjan, Marokon ja Algerian välisellä merialueella Alboran merellä. Tarkastelujaksolla alueella oli merkittäviä laittoman maahantulon virtoja Marokosta, Algeriasta sekä Keski- ja Länsi-Afrikan valtioista. Osa

¹⁹² Frontex EPN HERMES 2009, 1-3. Frontex EPN-HERMES 2010, 2-4, Frontex EPN HERMES 2011,4-5, Frontex EPN Hermes 2012, 4-7

¹⁹³ Frontex EPN HERMES 2009, 1-3. Frontex EPN-HERMES 2010, 2-4

¹⁹⁴ Frontex EPN HERMES 2011,4-5

¹⁹⁵ Frontex EPN Hermes 2012, 4-7

laittomasti maahan saapuneista pyrkii asettumaan Espanjaan, mutta osalle Espanja on kauttakulkumaa muualle EU:n alueelle.¹⁹⁶

Keskeisin ongelma EU:n kannalta on se, että rajavalvontayhteistyö Algerian viranomaisten kanssa on ajoittain hankalaa. Espanjalla on kuitenkin toimivat takaisinottosopimukset Marokon ja Algerian viranomaisten kanssa laittomasti rajan ylittäneiden henkilöiden palauttamiseksi. Tarkastelujaksolla useat laittomasti maahan saapuneet henkilöt olivat Marokon, Algerian kansalaisia.¹⁹⁷

	2009	2010	2011	2012
Operaatiobudjetti / milj. euroa	3,3	5,8	7,2	4,8
Operaation kesto / vrk	50	150	228	168
Osallistujamaiden lukumäärä	6	9	11	9
Epäiltyjä laitton maahantulon järjestäjiä	10	18	38	35
Laittomasti Schengen-alueelle pyrkineitä henkilöitä	759	1372	2671	2260

Taulukko 5. JO EPN INDALO operaation keskeisiä tunnuslukuja 2009–2012.

Vuoden 2009 operaation arviointiraportissa käsitellään ainoastaan perinteiseen rajavalvontaan liittyviä asiakokonaisuuksia¹⁹⁸. Vuoden 2010 operaation arviointiraportissa arvioitiin Espanjan meripelastusjärjestelmän sitouttamista operaatioon, koska meripelastus ei ole yhteisoperaatiota johtavan Guardia Civilin päätehtäviä. Operaation arviointiraportissa on kiinnitetty huomiota tarpeeseen selvittää, voidaanko Espanjan kansallisia viranomaisia tukea myös muilla rikollisuuden torjunnan toimialoilla, joita on havaittu merellä toteutettavan rajavalvonnan yhteydessä. Partioinnin yhteydessä on raportoitu havaintoja huumausaineiden salakuljetuksesta sekä alusöljypäästöistä, vaikka nämä tehtävät ovat selkeästi Frontexin tehtäväkentän ulkopuolella. Arviointiraportissa tunnistettiin myös tarve yhteistyöhön Algerian ja Marokon kanssa. Operaation keskeisiä saavutuksia oli koordinoitirakenteiden parantaminen, kun Indalo- ja Hera-operaatioiden koordinointi järjestettiin yhteiseen operaatiokeskukseen Madridiin.¹⁹⁹

¹⁹⁶ Frontex EPN-Indalo 2009, 2–4, Frontex EPN Indalo 2010, 2–4, Frontex JO EPN INDALO 2011, 4–5, Frontex JO EPN-Indalo 2012, 4–6

¹⁹⁷ JO EPN Indalo evaluation report 2012, 4–5

¹⁹⁸ Frontex EPN-Indalo 2009, 2–4

¹⁹⁹ Frontex EPN Indalo 2010, 2–4

Vuoden 2011 operaatiossa huomioitiin edellisvuoden kehitysehdotukset, ja Frontex toimeenpani ensimmäinen monialaisen EU:n tason merellisen yhteisoperaation. Operaatioon osallistuivat jäsenvaltioiden rajavaltaviranomaisten lisäksi huumausaineiden salakuljetukseen keskittynyt CeCLAD-M, EMSA ja Europol. Marokko asetti operaatiokeskukseen yhdysupseerin, ja Algerian delegaatio vieraili operaatiokeskuksessa. Samalla tiivistettiin yhteistyötä kansallisen meripelastuksesta ja merellisestä ympäristönvalvonnasta vastaavan organisaation kanssa. Yhteistoiminnalla tavoiteltiin resurssien taloudellista ja tehokasta hyödyntämistä. Operaatiosta raportoitiin 18 huumausaineisiin ja seitsemän merellisen ympäristön pilaantumiseen liittyvää tapausta.²⁰⁰

Edellisen vuoden tapaan vuoden 2012 operaatio toteutettiin jälleen monialaisena yhteisoperaationa, johon osallistuivat CeCLAD-M, Euroopan kalastusvirasto EFCA ja Europol. Marokko jatkoi yhteysupseerin asettamista operaatiokeskuksessa. Meripelastuksesta ja merellisestä ympäristönsuojelusta vastaava organisaatio sitoutettiin entistä vahvemmin yhteisoperaatioon kutsumalla se mukaan päivittäisiin operaation koordinoitkokouksiin. Operaatioaluetta laajennettiin alueille, joissa on laittomia maahantulijoita, mutta erityisesti huumausaineiden salakuljetusta. Yhdeksi yhteisoperaation tavoitteeksi määriteltiin rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan ja tiedonvaihdon yhteistoiminnan parantaminen Euroopan unionin tasolla. Operaatiosta raportoitiin 58 huumausaineisiin, kolme savukkeiden salakuljetukseen ja kaksi merellisen ympäristön pilaantumiseen liittyvää tapausta²⁰¹

4.1.5. Joint Operation EPN Hera

Espanja toimii Hera-operaation isäntävaltiona. Operaatioalue on Espanjan, Mauritanian ja Senegalin välisellä merialueella Atlantin valtamerellä. Tarkastellulla ajanjaksolla alueella oli laitonta maahantuloa pääasiassa Länsi-Afrikan valtioista. Osa laittomasti maahan saapuneista pyrkii asettumaan Espanjaan, mutta osalle se on kauttakulkumaa muualle EU:n alueelle.²⁰²

	2009	2010	2011	2012
Operaatiobudjetti /milj. euroa	8,6	7,8	4,2	2,4
Operaation kesto / vrk	365	365	365	196

²⁰⁰ Frontex JO EPN INDALO 2011, 4–5

²⁰¹ Frontex JO EPN-Indalo 2012, 4–6

²⁰² Frontex JO HERA 2009, 4–8. Frontex EPN-HERA 2010, 2–5. Frontex JO EPN HERA 2011, 4–5 Frontex evaluation report 2012: JO EPN Hera 2012 3–5

Osallistujamaiden lukumäärä	7	7	4	3
Epäiltyjä laittoman maahantulon järjestäjiä	86	12	1	0
Laittomasti Schengen-alueelle pyrkineitä henkilöitä	2284	204	340	84

Taulukko 6. JO EPN HERA operaation keskeisiä tunnuslukuja 2009–2012.

Hera on ollut laittoman maahantulon torjunnan näkökulmasta Frontexille menestyksellisin yhteisoperaatio. Vuonna 2006 Länsi-Afrikan valtioista saapui Kanarian saarille yli 32 000 laitonta maahantulijaa. Tämän jälkeen Espanja solmi kahdenväliset takaisinottosopimukset useiden Länsi-Afrikan valtioiden kanssa sekä kykeni aloittamaan partioinnin näiden talousvyöhykkeellä.²⁰³ Hera-operaatio eroaa muista Frontexin koordinoimista merellisistä yhteisoperaatioista siinä, etteivät operaatioalueet sijaitse pelkästään järjestävän jäsenvaltion alueella. Operaatioalueita on Espanjan kahdenvälisen sopimusten johdosta myös Senegalissa ja Mauritaniassa. Syystä että operaatio on toteutettu osittain Euroopan ulkopuolella, ei vuoden 2009, 2010 ja 2011 operaatioista ole raportoitu muita kuin laittomaan maahantuloon liittyviä tapauksia.²⁰⁴ Vuoden 2012 operaatiosta on raportoitu muutamia huumausaineiden salakuljetukseen ja kalastukseen liittyviä rikoksia.²⁰⁵

4.2 Euroopan unionin rajaturvallisuusjoukot

EU:n ulkorajojen yhteistä valvontaa päätettiin tehostaa Eurooppa-neuvoston kokouksessa Sevillassa 21.–22.6.2002. Kokouksessa vahvistettiin rajavalvonnan järjestämistä koskevien tutkimusten johtopäätökset: Euroopan unionin neuvoston suunnitelma "*Kohti yhdennettyä rajavalvontaa*" sekä "*laittoman maahantulon torjuntasuunnitelma*". Kokouksen keskeinen johtopäätös liittyi tunnistettuun tarpeeseen kehittää jäsenvaltioiden operatiivista yhteistyötä ulkorajoilla.²⁰⁶

Yhtenä keskeisenä ajatuksena suunnitelmassa oli yhteisten eurooppalaisten rajavartiojoukkojen perustaminen. Euroopan rajavartiojoukkojen tarkoituksena ei ollut korvata suoranaisesti kansallisia rajavartiojoukkoja vaan tukea niitä. Yhtenä toimintavaihtoehtona nähtiin jopa itse-

²⁰³ Carling & Hernández-Carretero 2011, 48

²⁰⁴ Frontex JO HERA 2009, 4–8. Frontex EPN-HERA 2010, 2–5. Frontex JO EPN HERA 2011, 4–5

²⁰⁵ Frontex JO EPN Hera 2011, 4–5

²⁰⁶ Eurooppa-neuvosto 21.–22.6.2002. Puheenjohtajan päätelmät, 9–10

näisen Euroopan rajavartiolaitoksen perustaminen.²⁰⁷ Päätöstä Euroopan unionin rajavartiolaitoksesta ei hyväksytty yhteiseksi toimintamuodoksi. Keskeistä oli kuitenkin se, että ajatus rajavalvonnan operatiivisen toiminnan syventämisestä säilyi edelleen rajaturvallisuuden kehittämiseen liittyneissä keskusteluissa.²⁰⁸

Haagin ohjelmaan sisällytettiin tavoite, jossa Euroopan unionin neuvostoa pyydettiin perustamaan kansallisten asiantuntijoiden ryhmiä. Niiden tarkoitus oli kyetä antamaan nopeasti sekä teknistä että operatiivista apua sitä tarvitsevalle jäsenvaltiolle²⁰⁹. Haagin ohjelman tavoite unionin yhteisistä rajavirtiojoukoista toteutui Euroopan parlamentin ja Euroopan unionin neuvoston asetuksella nopeiden rajainventointiryhmien (RABIT) perustamisesta 11.7.2007. Frontexin tuli koordinoida RABIT-ryhmien käyttämistä sekä antaa niille tarvittavaa lisäkoulutusta.²¹⁰

Euroopan unionin jäsenvaltio, joka olosuhteiden vuoksi tarvitsee apua tai lisäresursseja ulkorajoilla, sai mahdollisuuden pyytää tilanteeseen Frontexin apua. Frontexin edellytettiin jäsenvaltion pyynnöstä kykenevän lähettämään erikoiskoulutettuja RABIT-ryhmiä kansallisten rajavirtiojoukkojen tueksi. Lähettäminen tapahtuu jäsenvaltiota kohtaavan poikkeuksellisen ja kiireellisen tapauksen johdosta. RABIT-ryhmien toiminnalla pyritään tehokkaaseen ja nopeaan tilanteeseen puuttumiseen. RABIT-operaation tulee olla ajallisesti rajoitettu ja vastuu rajavalvontatoimista säilyy jäsenvaltiolla. Ryhmät operoivat vastaanottavan jäsenvaltion rajavirtiojoukkojen johdossa sekä toimivallalla. Jäsenvaltiot veloitettiin nimeämään erikseen rajavirtijat, joita voidaan käyttää Frontexin RABIT-operaatioissa.²¹¹

RABIT-ryhmien roolia haluttiin korostaa Frontexin perustamisasetuksen muutoksen yhteydessä 20.12.2011. Asetusmuutoksen yhteydessä RABIT-ryhmät yhdistettiin muiden Euroopan rajaturvallisuusviraston koordinoimien tukiryhmien kanssa Euroopan unionin rajavirtijaryhmäksi (European Border Guard Teams). Erikseen nimettyjä ja koulutettuja Euroopan unionin rajavirtijaryhmien jäseniä käytetään jäsenvaltioita kohtaavien äkillisten ja yllättävien rajatilanteiden muutoksen hallintaan sekä riskianalyysiin perustuvien yhteisoperaatioiden toteutta-

²⁰⁷ Monar 2005, 153

²⁰⁸ Niemenkari 2003, 16

²⁰⁹ Haagin ohjelma 2005, 6

²¹⁰ Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and the of the Council of 11 July 2007: establishing a mechanism for the creation of the Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the task and powers of guest officers.

²¹¹ Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and the of the Council of 11 July 2007: establishing a mechanism for the creation of the Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the task and powers of guest officers.

miseen. EBGT joukkojen operointi tapahtuu edelleen apua tarvitsevan jäsenvaltion johdossa sekä toimivallalla Frontexin koordinoimissa toimintaa.²¹²

4.3 Yhteenveto

Frontexin vuosittain toimeenpanemien merellisten yhteisoperaatioiden runkohenkilöstö muodostuu operaation järjestävän isäntävaltion rajavartiopalvelun henkilöstöstä, jota täydennetään lähtökohtaisesti EBGT-pooliin kuuluvilla jäsenvaltioiden rajaturvallisuusasiantuntijoilla sekä aluskalustolla.

Tutkimuksessa on tarkasteltu 18 Frontexin koordinoimaa merellistä yhteisoperaatiota EU:n eteläisillä merirajoilla. Tarkastelun perusteella on selkeästi havaittavissa, että merellisissä yhteisoperaatioissa suoritettavat lainvalvontatoimenpiteet ovat laajentuneet uusille toimialueille tarkastellulla ajanjaksolla. Perinteiset merirajojen valvontaan keskittyneet operaatiot ovat laajentuneet monialaisiksi unionin sisäiseen turvallisuuteen vaikuttaviksi yhteisoperaatioiksi.

Äkilliseen ja yllättävään ulkorajatilanteen hallintaan Frontex on toimeenpannut yhden operaation käyttäen RABIT-ryhmiä. Operaatio toteutettiin Kreikan ja Turkin välisellä maarajalla vuonna 2011.²¹³ Merirajoilla vastaavaa RABIT-operaatiota ei ole toimeenpantu. Merirajojen valvontaa on kyetty tehostamaan vuosittaisilla riskianalyysiin perustuvilla etukäteen suunnitelluilla merellisillä yhteisoperaatioilla. Jopa arabikevään aiheuttamaan äkilliseen massamaiseen laittoman maahantulon kasvuun kyettiin reagoimaan vahventamalla ja aikaistamalla etukäteen suunniteltuja merellisiä yhteisoperaatioita.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää Euroopan unionin yhdenmukaisen rajaturvallisuuden kehittymistä uusfunktionaalisen integraatioteorian ohjaamana. Tutkimuksen pääpaino oli Eurooppalaisen rajaturvallisuuden kehittymisen tarkastelussa sekä Frontexin merellisten yh-

²¹² Regulation (EU) No 1168/2011 of the European Parliament and the of the Council of 25 October 2007 amending Council regulation (EC) No 2007/2004 a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Members States of the European Union

²¹³ FRONTEX RABIT Operation 2010 Evaluation Report, 6

teisoperaatioiden ja niiden vaikutusten arvioimisessa. Tässä luvussa esitetään tutkimuskysymyksiin saadut päätulokset.

Ensimmäisessä tutkimuskysymyksessä selvitettiin onko Frontexin koordinoimissa merellisissä yhteisoperaatioissa tapahtunut jäsenvaltioiden yhteistyön laajenemista ja syvenemistä uusille toiminta-alueille uusfunktionalistisen teorian spill-over -mekanismin mukaisesti. Tutkimuksessa on osoitettu, että spill-over -mekanismi on ilmentynyt Frontexin koordinoimissa merellisissä yhteisoperaatioissa. Spill-over -mekanismi on kyetty todentamaan sekä EU:n instituutioiden toiminnasta että operatiiviselta tasolta merellisistä yhteisoperaatioista. Vuosien 2009–2012 aikana on voitu osoittaa, että Frontexin koordinoimissa merellisissä yhteisoperaatioissa toiminta on laajentunut uusille toimialueille. Toimialueille, jotka eivät kuulu Frontexin perustamisasetuksen mukaisiin tehtäviin. Ihmissalakuljetuksen ja laittoman maahantulon lisäksi operaatioista on raportoitu säännöllisesti huumausaineiden ja savukkeiden salakuljetusta, kalastusrikoksia sekä merellisen ympäristön pilaantumisen torjuntaan ja meripelastukseen liittyviä tapahtumia. Frontex on jopa alkanut koordinoida merellisissä yhteisoperaatioissa toisille EU-virastoille kuuluvia valvontatehtäviä, kuten meriturvallisuutta, ympäristön pilaantumisen valvontaan ja kalastusta. Yhteisoperaatioihin osallistuneiden yksiköiden osallistuminen merellisiin pelastus- ja avustustehtäviin Välimerellä on noussut erityisen korostetusti esille Frontexin omassa raportoinnissa sekä Euroopan komission toiminnassa tutkimusajanjakson lopussa. EU-tasolla meripelastukseen, meriturvallisuuteen ja kalastukseen liittyvät asiakokonaisuudet ei kuulu Euroopan komission sisäasioiden pääosaston alaisuuteen.

Eurooppa-neuvoston päätelmistä ja Euroopan komission strategisista asiakirjoista on havaittavissa useita indikaatioita siitä, että Frontexin roolia on haluttu tietoisesti vahvistaa ja laajentaa. Valvonta toimien laajenemista on painotettu erityisesti Frontexin merelliseen toimintaan liittyen. Yhteisoperaatiot ovat laajentuneet perinteisestä merirajojen valvonnasta monialaiseksi merelliseksi EU-tason yhteisoperaatioksi. Euroopan komission näkökulmasta merellisiin yhteisoperaatioihin osallistuvien jäsenvaltioiden alusten ja ilma-alusten osallistuminen meripelastustehtäviin nähdään jopa korostetun tärkeänä. Merellä toteuttavat yhteisoperaatiot ovat kalliita, ja niiden toteuttamiseen tarvitaan erikoiskalustoa. On koko unionin etu, että merellisiin yhteisoperaatioihin osoitettua jäsenvaltioiden merirajojenvalvontaan suunniteltua erikoiskalustoa voidaan käyttää kaikenlaaisiin merellä tapahtuviin pelastus- ja avustustehtäviin sekä rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan. Usein jäsenvaltioiden merellisten rajavartiointirakenteiden toimivalta on laajempi kuin Frontexin toimivalta.

Vuoden 2011 Joint Operation EPN Indalo -operaatio on ollut ensimmäinen Frontexin monialainen merellinen yhteisoperaatio. Operatiivinen toiminta laajentui laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjunnasta myös muuhun rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan. Operaatiossa toteutettiin kohdennettuja valvontatoimenpiteitä mereltä suuntautuvan huumausainerikollisuuden torjumiseksi. Yhteisoperaatioon osallistuneita yksiköitä käytettiin aktiivisesti merellisen ympäristönsuojelun valvontaan sekä merihädässä olevien ihmisten pelastus- ja avustustoimintaan. Tarve operatiivisen toiminnan laajentamiselle ja tehostamiselle tunnistettiin vuoden 2010 JO EPN Indalo -operaation arviointiraportissa. Operaation johtopäätöksissä todettiin tarve ja mahdollisuus tukea Espanjan kansallisia viranomaisia kaikissa merellisissä valvonta-tehtävissä merelliseen yhteisoperaatioon osallistuvalla kalustolla.

Toisessa tutkimuskysymyksessä selvitettiin, mitkä ovat Frontexin koordinoimista merellisistä yhteisoperaatiosta saadut keskeiset hyödyt unionin jäsenvaltioille. Tutkimuksen perusteella Frontex on onnistunut rakentamaan lyhyessä ajassa toimivat monikansalliset merelliset yhteisoperaatiot, niille keskeisille merialueille, missä esiintyy laajamittaista laitonta maahantuloa. Frontexin koordinoimat merelliset yhteisoperaatiot nähdään kiistatta jäsenvaltioiden näkökulmasta merkittävänä lisäarvona EU:n sisäiselle turvallisuuden ylläpitämiselle.

Monikansalliset merelliset yhteisoperaatiot parantavat niihin osallistuvien jäsenvaltioiden rajaturvallisuusviranomaisten keskinäistä tiedonvaihtoa sekä edistävät parhaiden rajavalvontakäytäntöiden leviämistä. Frontexiin kohdistuneet viimeaikaiset lainsäädäntömuutokset ja sen myötä lisääntynyt yhteistoiminta muiden unionin sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen osallistuvien EU-virastojen kanssa on lisännyt mahdollisuuksia tukea jäsenvaltioiden kansainvälistä rajat ylittävää rikollisuuden torjuntaa. Frontexin jäsenvaltioille antama taloudellinen tuki mahdollistaa kalliiden merellisten yhteisoperaatioiden toteuttamisen. EU:n eteläisiin merirajoihin rajoittuvien jäsenvaltioiden näkökulmasta Frontexin läsnäolo voi jopa vähentää niiden poliittista vastuuta laittoman maahantulon torjunnan kokonaisuuden hallitsemisessa.

Tutkimusajanjakson aikana merellisillä yhteisoperaatioilla on kyetty täydentämään eurooppalaista rajatilannekuvaa. Tutkitulla ajanjaksolla haasteena Euroopan rajatilannekuvan ylläpitämisessä on ollut se, että Frontex on toiminut jäsenvaltioissa vain erikseen määritellyllä operaatioalueella erikseen määritellyn ajanjakson. Rajatilannekuvan ylläpitäminen niinä ajanjaksoina, jolloin Frontexilla ei ole yhteisoperaatioita käynnissä on perustunut vain jäsenvaltioiden antamiin ilmoituksiin. Tämä on vaikeuttanut tilanteen kokonaisarviointia tarkastellulta ajanjaksolta. Parantaakseen tilannetta Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto

antoivat vuoden 2013 lokakuussa asetuksen Eurosur-järjestelmän käyttöönottamisesta. Järjestelmän käyttöönottamiseen liittyy jäsenvaltioille ympärivuotinen velvoite rajatilannekuvan ylläpitämisestä ja raportoinnista.

Kolmannen tutkimuskysymyksen avulla arvioitiin onko Frontex onnistunut saavuttamaan sille asetetut tavoitteet laittoman maahantulon ja ihmiskaupan estämisessä merellisissä yhteisoperaatioissa. Jäsenvaltiot odottavat Frontexin toiminnan painopisteen olevan eteläisillä merirajoilla, jossa unionin alueelle pyrkivien henkilöiden lukumäärä on moninkertainen verrattuna muihin unionin ulkorajaosuuksiin. Ulkorajoilla sijaitsevat jäsenvaltiot eivät valvo vain omia rajojaan vaan koko unionin rajoja. Tästä johtuen Frontexin koordinoimien merellisten yhteisoperaatioiden toimeenpanemisella on keskeinen merkitys myös eurooppalaisen solidaarisuuden osoittamiseksi laajamittaisen laittoman maahantulon kohteina oleville jäsenvaltioille.

On vaikeaa arvioida onko Frontex onnistunut saavuttamaan sille asetetut tavoitteet laittoman maahantulon ja ihmiskaupan estämisessä merellisissä yhteisoperaatioissa. Frontexin merellisistä yhteisoperaatioista laadittujen arviointiraporttien ja viraston vuosiraporttien perusteella merellisissä yhteisoperaatioissa otetaan kiinni kymmeniätuhansia laittomasti Schengen-alueelle pyrkiviä henkilöitä sekä useita kymmeniä laittoman maahantulon järjestäjiä. Jäsenvaltioiden näkökulmasta keskeisintä on kuitenkin se, mitä laittomasta rajanylityksistä kiinniotetuille henkilöille tapahtuu kiinnioton jälkeen. Yhteisoperaatioiden arviointiraportit laaditaan välittömästi operaatioiden päätyttyä. Tästä johtuen Frontex ei raportoi merellisistä yhteisoperaatioista niiden lopullisia tuloksia, koska rikosprosessit epäiltyjä laittoman maahantulon järjestäjiä tai ihmissalakuljettajia vastaan ovat usein vielä kesken. Frontexin koordinoimista yhteisoperaatioista ei ole viraston tai EU:n omaa jatkoseurantaa aloitettujen rikosprosessien etenemisestä jäsenvaltioissa. Tästä johtuen ei tiedetä tosiasiallisesti kuinka moni operaatioiden aikana havaituista luvattomista rajanylittäjistä jää kuitenkin laittomasti tai laillisesti EU:n alueelle, siirtyy suojeluohjelmaan tai palautetaan lähtömaahan.

Frontex tuottaa itse aktiivisesti valvontatietoa ainoastaan yhteisoperaatioiden aikana. Tutkimuksen aikana ympärivuotisen aktiivisen raportoinnin puuttuminen on vaikeuttanut siten Euroopan unionin merellisten yhteisoperaatioiden vaikuttavuuden arviointia laittoman maahantulon estämiseksi ja ihmiskaupan torjumiseksi. Merirajojen valvonnan vaikuttavuutta voidaan nostaa merellisten yhteisoperaatioiden aikana merkittävästi nostamalla valvontaintensiteettiä. Operaatioiden aikana valvontaan käytettävissä oleva erikoiskalusto ja henkilöstö moninkertaistuvat operaatioalueella.

Neljännän tutkimuskysymyksen avulla selvitettiin onko Frontexin toimintaa säätelevä normisto riittävä, jotta se kykenee toteuttamaan sille asetettujen vaatimusten mukaisia merellisiä yhteisoperaatioita EU:n ulkorajoilla. Tampereen huippukokouksesta alkaen Eurooppa-neuvoston tavoite on ollut kartoittaa tarve itsenäisen Euroopan unionin rajavartiolaitoksen perustamiselle ja yhteisen rajavalvontanormiston luomiselle. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole toistaiseksi päässeet yhteisymmärrykseen ylikansallista toimivaltaa omaavasta rajavartiojärjestelmästä. Tämän vuoksi nykymuotoinen Frontex on eräänlainen jäsenvaltioiden hyväksymä kompromissi. EU:lla on yksittäistä valtiota paremmat mahdollisuudet puuttua kansainväliseen rajat ylittävään rikollisuuteen, mutta ylikansallisen toimivallan omaavan rajavartioinstituution puuttuminen vaikeuttaa rikostorjuntatyötä yli rajojen.

Ylikansallisen toimivallan puuttuminen vaikuttaa erityisesti operaatioiden jatkotoimenpiteiden seurantaan, koska laittoman maahantulon yhteydessä kiinniotetut henkilöt luovutetaan pääsääntöisesti muun kuin rajavalvontaviranomaisen hallintaan. Frontexin ylikansallisella toimivallalla kyettäisiin turvaamaan paremmin myös ihmisoikeuksien toteutuminen. Tutkimuksen kannalta merkittävää on, että uusfunktionaalisen integraatioteorian näkökulmasta on todettu spill-over -mekanismin toteutuneen kun toiminta on levinnyt erityisesti meripolitiikan alueelle. Mutta Frontexin toimivallassa ei ole kuitenkaan tapahtunut yhtä merkittävää laajenemista valtiosuverenisuuden herkemmille alueille. Tämä tarkoittaa sitä, että maa- ja ilmaraajoilla toteutettavissa yhteisoperaatioissa ei tapahtunut vastaavanlaista kehitystä.

Frontexin toimintaa on rajoittaa alueellinen toimivalta, joka on sidottu Euroopan unionin ulkorajaan. Kansainvälistä rajat ylittävää rikollisuutta on mahdotonta torjua vain ulkorajoilla. Kansainvälisten rikollisjärjestöjen kokonaistoiminnan paljastamiseksi on operatiivinen toiminta kolmansissa maissa sekä vapaan liikkuvuuden alueella on ehdoton vaatimus.

EU:lta edellytetään jatkuvaa ja kiinteää yhteistoimintaa jäsenvaltioiden kesken yhdennetyn rajaturvallisuusmallin toteuttamisessa. Erityisesti neliportaisessa maahanpääsyn valvontamallissa edellytetty valtioiden kahdenvälinen ja kansainvälinen rajaturvallisuusyhteistyö sekä jäsenvaltioiden toimenpiteet lähtö- ja kauttakulku maissa edellyttävät EU:lta kiinteää yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa. Joint Operation Hera on ollut menestyksekkäin merellinen yhteisoperaatio laittoman maahantulon torjunnan näkökulmasta. Operaatiossa Frontex on voinut hyödyntää Espanjan kahdenvälisiä suhteita Senegalin ja Mauritanian kanssa toteuttamalla

merellisen yhteisoperaation unionin rajojen ulkopuolella. Tämä on toiminnan jatkokehittämisen kannalta keskeistä.

Eurooppa-neuvostolla ja Euroopan unionin neuvostolla on keskeinen rooli Frontexin asemoinnissa unionin jäsenvaltioissa. Frontexin roolia on pyritty vahvistamaan uusimalla sen perustamisasetusta sekä antamalla Euroopan komission mietintöjä sekä yhdenmetystä rajaturvallisuusmallista että merellisistä operaatioista. Schengenin rajasäännösten implementoinnin on katsottu vahvistaneen Frontexin roolia jäsenvaltioissa. Edellä mainituista toimista huolimatta nykyisen normiston ei voida katsoa olevan riittävä, jotta Frontex kykenisi toteuttamaan kustannustehokkaita merellisiä yhteisoperaatioita. Jäsenvaltiot ovat toistuvasti vaatineet Frontexilta tehokkaita toimia erityisesti eteläisten merirajojen yli tapahtuvan laittoman maahantulon estämiseksi, mutta ne eivät ole kuitenkaan luovuttaneet ylikansallista toimivaltaa Frontexin toiminnan tehostamiseksi. Tilanne EU:n eteläisillä merirajoilla on mahdollistanut myös sen, että alueen jäsenvaltiot ovat voineet jopa saada enemmän vaikutusvaltaa myös muilla EU:n poliittisilla sektoreilla niihin kohdistuvan laajamittaisen laittoman maahantulon johdosta. Tästä syystä ne eivät ehkä ole pyrkineet itse aktiivisesti ratkaisemaan tilannetta.

Tutkimuksessa on selvitetty Euroopan rajaturvallisuuden merellistä ulottuvuutta ja tutkittu Frontexin syntyyn johtaneita tekijöitä ja sen koordinoimien merellisten yhteisoperaatioiden vaikutuksia jäsenvaltioiden näkökulmasta. Tutkimus perustui teoriasidonnaiseen primäärilähdeaineiston tarkasteluun, eikä työn luonteen vuoksi sitä ollut tarvetta täydentää haastatteluilla. Täydentävänä tutkimusmenetelmänä käytettiin aineistoanalyysia ja osallistuvaa havainnointia. Frontexin merelliseen toimintaa liittyvää jatkotutkimusta voisi tehdä seuraavista aiheista:

- Frontexin rooli osana Euroopan unionin meripolitiikan kehittämistä.
- Merivartiokomponentin kehittäminen osana Euroopan unionin rajaturvallisuutta.

LÄHTEET

Kirjallisuus ja artikkelit:

Alasuutari Pertti: Laadullinen tutkimus 2.0, 4. painos, Inprint, Riika 2011.

Burgess Michael: Federalism and European Union: The building of Europe, 1950-2000, Routledge, London 2000.

DeBardeleben Joan (edit.): Soft or hard borders? Managing the divide in an enlarged Europe. Ashgate, Aldershot 2005.

Erkkilä, Tero & Tiilikainen, Teija: Avain EU-käsitteisiin. Eurooppa-tiedotus. Newprint Oy, Raisio 2012.

Carling Jorgen & Hernandez-Carretero María: Protecting Europe and Protecting Migrants? Strategies for Managing unauthorised Migration from Africa. The British Journal of Politics and International Relations. 2011. VOL 13, 42-58.

Corbey Dorette: Stagnation as a Booster of European Integration. International Organization, 1995 Vol 49, No 2. 253-284 The MIT Press.

Haas Ernst B: The uniting of Europe: political social and economic forces, 1950-1957 / foreword by Desmond Dinan & new introduction by Ernst B. Haas, Univeristy of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana 2004.

Harle Vilho (toim.): Näkökulmia kansainvälisen politiikan tutkimukseen, 3. painos, Kopio Niini Finland, Tampere 2010.

Ojanen Tuomas: EU-oikeuden perusteita, Edita Prima Oy, Helsinki 2010.

Monar Jörg: The European Union's 'Integrated Management' of External Borders. Teoksessa DeBardeleben, Joan (edit.) 2005, s 145–161.

Monnet Jean: Muistelmät, Oy Edita Ab, Helsinki 1997.

Niemenkari Arto: Rajaturvallisuus Euroopan unionissa. Multiprint, Helsinki 2003.

Rosamond, Ben: Theories of European Integration. MacMillan Press Ltd, London 2000.

Tiilikainen Teija & Palosaari Teemu (toim.): Integraatioteoria, Yliopistopaino, Helsinki 2007.

Tuomi Juha & Sarajärvi Anneli: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi, 2. painos, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2003.

Raunio Tapio, Saari Juho (toim.): Euroopan tulevaisuus, Yliopistopaino, Helsinki 2007.

Ruonala Marko ja ulkoasianministeriön Eurooppa-tiedotus: EU-perusteos, 4. painos, Vammalan Kirjapaino, Sastamala 2010.

Uusitalo Hannu: Tiede, tutkimus ja tutkielma. Johdatus tutkielman maailmaan, WSOY - Kirjapainoyksikkö, Juva 1998

Wallace, Pollack and Young (edit): Policy-Making in the European Union, 6. painos, Oxford University Press 2010.

Wolff Sarah: The Mediterranean Dimension of the European Union's Internal Security. Palgrave Macmillan, Basingstoke 2012.

Asiakirjat:

Amsterdamin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta. Euroopan unionin virallinen lehti 97/C 340/01

Council of the European Union : New rules for the surveillance of the EU external sea borders. 6463/14. (PRESSE 68)

Commission Recommendation C(2006) 5186 of 6 November 2006 establishing a common "Practical Handbook for Border Guards (Schengen Handbook)" to be used by Member States' competent authorities when carrying out the border control of persons.

Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. OJ L 349, 25.11.2004

Decision No 574/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the External Borders Fund for the period 2007 to 2013 as part of the General programme "Solidarity and Management of Migration Flows". OJ L 144, 6.6.2007

Euroopan unionin oikeus- ja sisäasiainneuvosto 5.-6. joulukuuta 2006 Bryssel, Neuvoston päätelmät. 15801/06 (PRESSE 341)

Euroopan parlamentin päätöslauselma 18. joulukuuta 2008 EU:n rajaturvallisuusviraston (Frontex) ja Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) arvioinnista ja jatkokehityksestä (2008/2157(INI). Euroopan unionin virallinen lehti, 2010/C 46 E/01.

Euroopan komissio 11.11.2003. Pöytäkirja komission 1634 tapaamisesta. PV(2003) 1634

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstä (Schengenin rajasäännöstö) (EY) N:o 562/2006. 13.4.2006. Euroopan unionin virallinen lehti, L 105/1.

Neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004, *Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta*. 26.10.2004. Euroopan unionin virallinen lehti, L 349/1.

Maastrichtin sopimus. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti OJ C 224 1992

Eurooppa-neuvosto 15. ja 16. lokakuuta 1999 Tampere, puheenjohtajan päätelmät, 200/1/99

Eurooppa-neuvosto 21. syyskuuta 2001 Bryssel. Ylimääräisen kokouksen päätelmät ja toimintasuunnitelma, SN 140/01.

Eurooppa-neuvosto 14.-15. joulukuuta 2001 Laeken. Puheenjohtajan päätelmät, SN 300/1/01

Eurooppa-neuvosto 21. ja 22. kesäkuuta 2002 Sevilla. Puheenjohtajan päätelmät, 13463/02

Eurooppa-neuvosto 19. ja 20. kesäkuuta 2003 Thessaloniki. Puheenjohtajan päätelmät, 11638/03

Eurooppa-neuvosto 12. joulukuuta 2009 Bryssel, Puheenjohtajan päätelmät, 21-22

Eurooppa-neuvosto 18. ja 19. lokakuuta 2009 Bryssel, Puheenjohtajan päätelmät, 11225/2/09 REV 2

Eurooppa-neuvosto 29. ja 30. lokakuuta 2009 Bryssel, Neuvoston päätelmät

Eurooppa-neuvosto 10. ja 11. joulukuuta 2009 Bryssel. Puheenjohtajan päätelmät, 15265/1/09 REV 1

Frontex evaluation report 2012: JO EPN AENEAS 2011

Frontex evaluation report 2012: JO EPN AENEAS 2012

Frontex evaluation report 2009: JO HERA 2009

Frontex evaluation report 2009: EPN HERMES 2009

Frontex evaluation report 2010: EPN-HERMES 2010

Frontex evaluation report 2012: EPN HERMES 2011

Frontex evaluation report 2012: EPN Hermes 2012

Frontex evaluation report 2010: EPN-HERA 2010

Frontex evaluation report 2012: JO EPN HERA 2011

Frontex evaluation report 2012: JO EPN Hera 2012

Frontex evaluation report 2009: EPN-Indalo 2009

Frontex evaluation report 2010: EPN Indalo 2010

Frontex evaluation report 2012: JO EPN INDALO 2011

Frontex evaluation report 2012: JO EPN-Indalo 2012

Frontex evaluation report 2009: JOs SATURN and EPN POSEIDON 2009

Frontex evaluation report 2010: EPN-Poseidon Sea 2010

Frontex evaluation report 2011: JO POSEIDON SEA 2011

Frontex evaluation report 2012: JO POSEIDON SEA 2012

Haagin ohjelma: *Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden mukaisuuden lujittaminen Euroopan unionissa*. Euroopan unionin virallinen lehti, 2005/C 53/01.

KOM(2001) 672 lopullinen. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: *Laitonta maahanmuuttoa koskevasta yhteisestä politiikasta*. 15.11.2001

KOM(2002) 233 lopullinen. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: *Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden yhdennettyä valvontaa*. 7.5.2002

KOM(2004) 401 lopullinen. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: *Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue: katsaus Tampereen työohjelman täytäntöönpanoon ja suuntaviivat tulevia toimia varten*. 2.6.2004

KOM(2005) 184 lopullinen. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: *Haagin ohjelma: kymmenen painopistettä seuraavaksi viideksi vuodeksi. Kumppanuus Euroopan uudistamiseksi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla*. 10.5.2005

KOM(2005) 491 lopullinen. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: *Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkoista turvallisuutta koskeva strategia*. 12.10.2005

KOM(2008) 67 lopullinen. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: *Kertomus EU:n rajaturvallisuusviraston arvioinnista ja jatkokehityksestä*. 13.2.2008

KOM(2010) 171 lopullinen. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: *Toimintasuunnitelma Tukholman ohjelman toteuttamiseksi*. 20.4.2010

Lissabonin sopimus. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta. Euroopan unionin virallinen lehti 2007/C 306/01. 17.12.2007

Neuvoston asetus (EY) N:o 343/2003, annettu 18 päivänä helmikuuta 2003, niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio. Euroopan unionin virallinen lehti 2003/L 50/1. 25.2.2003

Neuvoston päätös (2010/252/EU), annettu 26 päivänä huhtikuuta 2010, Schengenin rajasäännösten täydentämisestä Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston koordinoiman operatiivisen yhteistyön puitteissa suoritettavan ulkoisten merirajojen valvonnan osalta. Euroopan unionin virallinen lehti 2010/L 111/20. 4.5.2010

Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). OJ L 105, 13.4.2006

Regulation (EC) No 1931/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 laying down rules on local border traffic at the external borders of the Member States and amending the provisions of the Schengen Convention. OJ L 29 of 3.2.2007

Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and the of the Council of 11 July 2007: establishing a mechanism for the creation of the Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the task and powers of guest officers. L199/30 31.7.2007

Regulation (EU) No 1168/2011 of the European Parliament and of the Council regulation of 25 October 2011: amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European

Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Members States of the European Union. L 304/1 22.11.2011

Council regulation (EC) No2007/2004 of 26 October 2004: establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Members States of the European Union, L349/1 26.11.2003

Spanish delegation: Report Operation Ulysses, European council document 8784/01/03 REV 12.6.2003

Tukholman ohjelma: *Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten.* Euroopan unionin virallinen lehti, 2010/C 115/01.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010, 31. Puolustusministeriö, Vammalan kirjapaino 2011.

Frontex RABIT Operation 2010 Evaluation Report

Frontex annual report 2006

Internetlähteet:

Centre de Coordination pour la lutte antidrogue en Méditerranée kotisivu.

[<http://www.drogues.gouv.fr/site-professionnel/international/cooperation-operationnelle/>.]

Tulostettu 17.3.2014

Eduskunnan kotisivu, Valtioneuvoston suuren valiokunnan lausunto 1/1996: *Valtioneuvoston selvitys Schengenin sopimuksia koskevista neuvotteluista*

[<http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=SuVL+1/1996&base=erml&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WP> Tulostettu 10.1.2014

Euroopan ulkosuhdehallinnon kotisivu,

European security Strategy 2003.

[<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>] Tulostettu 5.1.2014

Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313FIC.pdf] Tulostettu 8.1.2014.

Euroopan unionin kotisivu.

Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustaminen.

[http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_fi.htm]

Tulostettu 31.3.2014

EU:n perussopimukset

[http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_fi.htm.] Tulostettu 31.3.2014

Euroopan komission kotisivut.

Euroopan komissio. [http://ec.europa.eu/index_fi.htm] Tulostettu 17.3.2014.

Euroopan kalastuksenvalvontavirasto.

[http://europa.eu/legislation_summaries/maritime_affairs_and_fisheries/fisheries_sector_organisation_and_financing/166019_en.htm.] Tulostettu 17.3.2014

Euroopan meriturvallisuusviraston kotisivut.

Euroopan meriturvallisuusvirasto. [<http://emsa.europa.eu/index.php>.] Tulostettu 17.3.2014

Eurooppa-neuvoston kotisivu.

Eurooppa-neuvosto. [<http://www.european-council.europa.eu/home-page.aspx?lang=fi>.] Tulostettu 17.3.2014.

Euroopan parlamentin kotisivut,

Euroopan parlamentti. [<http://www.europarl.europa.eu/portal/fi>.] Tulostettu 17.3.2014

Lampedusan traaginen onnettomuus: parlamentin jäsenet vaativat solidaarisuutta.

[<http://www.europarl.europa.eu/news/fi/newsroom/content/20131004IPR21528/html/Lampedusan-traaginen-onnettomuus-parlamentin-j%C3%A4senet-vaativat-solidaarisuutta>] Tulostettu 25.1.2014

PE-CONS No/YY – 2013/0016 (COD): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/2013_0016_cod_pe_cons_/2013_0016_cod_pe_cons_en.pdf.] Tulostettu 18.3.2014

Euroopan poliisiviraston kotisivut.

Europol. [<https://www.europol.europa.eu>.] Tulostettu 17.3.2014

Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston kotisivut.

EASO. [<http://easo.europa.eu>.] Tulostettu 17.3.2014

Euroopan unionin neuvoston kotisivut.

Euroopan unionin neuvosto. [<http://www.consilium.europa.eu/homepage?lang=fi>.] Tulostettu 17.3.2014

Euroopan unionin perusoikeusviraston kotisivut.

European union Agency for Fundamental Rights. [<http://fra.europa.eu/en>.] Tulostettu 17.3.2014

Frontexin kotisivut,

[<http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin>] Tulostettu 15.12.2013

[<http://frontex.europa.eu/operations/types-of-operations/sea>] Tulostettu 15.12.2013

[<http://frontex.europa.eu/news/frontex-operational-office-opens-in-piraeus-hk4q3Z>] Tulostettu 17.1.2014

[<http://frontex.europa.eu/operations/types-of-operations/sea>] Tulostettu 17.3.2014

Feasibility Study for the Setting up of a European Border Police: Final report, Rome, 30 May 2002. [<http://www.statewatch.org/news/2005/may/eba-feasibility-study.pdf>] Tulostettu 14.12.2013

Helsingin Sanomien kotisivu. Yli 300 siirtolaisen epäillään hukkuneen Lampedusan saaren edustalla Italiassa.

[<http://www.hs.fi/ulkomaat/a1380775647728>] Tulostettu 15.12.2003

Maritime Analysis and Operations Centre kotisivut.

Maritime Analysis and Operations Centre. [<http://www.maoc.eu>.] Tulostettu 17.3.2014

Tampereen yliopiston kotisivut.

Menetelmäopinnot http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L6_4_2.html. Tulostettu 12.2.2014

Ulkoministeriön kotisivut

EU-johtajat kokoontuvat ylimääräiseen huippukokoukseen Brysseliin.

[<http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=55361&nodeid=15146&contentlan=1&culture=fi-FI>.] Tulostettu 10.11.2013

Valtioneuvoston kotisivu. *"EU-maiden rajapäälliköiden ohjausryhmä perustettiin".*

[<http://valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=124304>] Tulostettu 13.11.2013

Tutkimukseen liittyvät keskeiset käsitteet

Asetus sitoo jäsenvaltioita heti voimaan tultuaan ja sitä sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa sellaisenaan. Asetukset ovat Euroopan unionin johdannaisoikeutta ja siitä johtuen sillä on välitön oikeusvaikutus. Asetus syrjäyttää mahdollisesti ristiriidassa oleva kansallisen säädöksen. Asetusten tavoitteena on jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön korvaaminen yhtenäistävällä Euroopan unionin säätelyllä.²¹⁴

Centre de Coordination pour la lutte antidrogue en Méditerranée (CeCLAD-M) on Välimeren alueen huumeidensalakuljetukseen paljastamiseen erikoistunut yksikkö, joka sijaitsee Toulonissa. Virastossa on edustajia kuudesta Euroopan unionin jäsenvaltiosta, ja sen toimintaa rahoittaa Euroopan unionin komissio.²¹⁵

Euroopan kalastuksenvalvontavirasto (EFCA) tavoite on yhtenäistää Euroopan unionin kalastuspolitiikkaa. Viraston operatiivisena tehtävänä on yhdistää unionin yhteiset ja kansalliset valvonta- ja tarkastusresurssit ja koordinoida kalastuspolitiikan täytäntöönpanon valvontaa Euroopan unionin alueella sekä antaa koulutusta Euroopan unionin kalastusentarkastajille. Virasto perustettiin vuonna 2005, ja se sijaitsee Vigossassa.²¹⁶

Euroopan komissio on jäsenvaltioista riippumaton toimielin. Euroopan komissio on komissaarien muodostama valmisteleva, neuvotteleva ja hallinnoiva toimielin, johon kuuluu yksi komissaari jokaisesta jäsenvaltiosta. Euroopan komission päätehtävät ovat lakialoitteiden antaminen ja niiden valvonta, yhteisön perustamissopimusten valvonta, Euroopan unionin päätöksentekoon osallistuminen ja Euroopan unionin ulkoinen edustaminen. Euroopan komission toimipaikka on Bryssel, mutta osa sen toiminnoista on Luxemburgissa.²¹⁷

Eurooppa-neuvosto on Euroopan unionin ylin päättävä poliittinen elin. Eurooppa-neuvosto ei toimi lainsäätäjänä, mutta Eurooppa-neuvostossa kokoontuvat valtioiden päämiehet voivat kuitenkin tehdä koko unionia sitovia päätöksiä. Eurooppa-neuvosto määrittelee unionin yleis-

²¹⁴ Ojanen 2010. 41-42

²¹⁵ Centre de Coordination pour la lutte antidrogue en Méditerranée. <http://www.drogues.gouv.fr/site-professionnel/international/cooperation-operationnelle/>. Tulostettu 17.3.2014

²¹⁶ Yhteisön kalastuksenvalvontavirasto.

[http://europa.eu/legislation_summaries/maritime affairs and fisheries/fisheries sector organisation and financing/166019_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/maritime_affairs_and_fisheries/fisheries_sector_organisation_and_financing/166019_en.htm). Tulostettu 17.3.2014

²¹⁷ Euroopan komissio. http://ec.europa.eu/index_fi.htm. Tulostettu 17.3.2014.

set poliittiset linjaukset ja tekee sen tärkeimmät johtajavalinnat. Lissabonin sopimuksella Eurooppa-neuvostosta tuli virallinen Euroopan unionin toimielin. Eurooppa-neuvosto koontuu vähintään kaksi kertaa vuodessa.²¹⁸

Euroopan parlamentti käsittelee täysistunnossa Euroopan komissiossa laadittuja säädösaloitteita ja antaa päätöslauselmia valiokuntamietintöjen pohjalta. Euroopan parlamentin jäsenet koostuvat vaaleilla valituista poliittisista jäsenistä sekä virkamiehistä. Euroopan parlamentissa on 751 jäsentä ja se sijaitsee Strasbourgissa, mutta sen valiokunnat kokoontuvat usein Brysselissä. Euroopan parlamentti on Euroopan unionin neuvoston ohella toinen Euroopan unionin lainsäätävä, ja sen tehtäviin kuuluu Euroopan komission valvonta, uusien jäsenvaltioiden liittymisen hyväksyminen, Euroopan unionin merkittävien kansainvälisten sopimusten hyväksyminen, komission puheenjohtajan ja komissaarien nimitykset ja budjettivalvonta.²¹⁹

European patrol network (EPN) on Frontexin koordinoima merirajojen valvontaan keskittyneiden viranomaisten yhteistoimintaverkosto, jolla pyritään optimoimaan ja tehostamaan jäsenvaltioiden partiointia ja valvontaa Välimerellä.²²⁰

Euroopan meriturvallisuusviraston (EMSA) tehtävänä on parantaa meriturvallisuutta Euroopan unionin alueella. Meriturvallisuusvirasto aloitti toimintansa vuonna 2003, ja se on sijoitettu Lissaboniin. Meriturvallisuusvirasto tukee Euroopan komission ja jäsenvaltioiden merenkulun turvallisuuteen ja merien pilaantumiseen liittyvän lainsäädännön kehittämistä ja sen operatiiviset tehtävät liittyvät meriympäristön suojeluun, öljyntorjuntaan, merenkulkijoiden koulutukseen, satama- ja alusrakentamisen valvontaan sekä tehostettuun alusliikenteen valvontaan sekä merien valvontaan.²²¹

Euroopan poliisivirasto (Europol) tehostaa Euroopan unionin lainvalvontaviranomaisten yhteistyötä vakavan kansainvälisen rikollisuuden ehkäisyssä ja torjunnassa. Euroopan poliisivirasto aloitti toimintansa vuonna 1999, ja se toimii Haagissa. Europol tukee jäsenvaltioita vaihtamalla ja välittämällä rikostiedustelutietoja, laatimalla operatiivisen toimien analyysijä, strategisia uhka-arvioita ja rikosanalyysijä, antamalla teknistä ja asiantuntijaa apua jäsenvaltioille. Europolin päätoimintoalat ovat: huumekauppa, terrorismi, laittoman maahantulon järjestämi-

²¹⁸ Eurooppa-neuvosto. <http://www.european-council.europa.eu/home-page.aspx?lang=fi>. Tulostettu 17.3.2014.

²¹⁹ Euroopan parlamentti. <http://www.europarl.europa.eu/portal/fi>. Tulostettu 17.3.2014

²²⁰ Frontex. <http://frontex.europa.eu/operations/types-of-operations/sea>. Tulostettu 17.3.2014

²²¹ Euroopan meriturvallisuusvirasto. <http://emsa.europa.eu/index.php>. Tulostettu 17.3.2014

nen, ihmiskauppa, lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, tuotteiden luvaton jäljentäminen ja väärentäminen, rahanpesu, rahan ja maksuvälineiden väärentäminen.²²²

Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) tehtävä on tehostaa Euroopan unionin maiden käytännön yhteistyötä turvapaikka-asioissa sekä tukea niitä jäsenmaita joiden turvapaikkajärjestelmiin kohdistuu erityisiä paineita ja edistää yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toimeenpanoa. Virasto on perustettu 2011, ja se on sijoitettu Valletaan. Virasto voi lähettää turvapaikka-asiantuntijaryhmiä tukemaan paineenalaisia valtioita. Ryhmät tarjoavat tulkkauspalveluita, alkuperämaita koskevia tietopalveluita sekä hakemusten käsittelyssä tarvittavaa tietotaitoa.²²³

Euroopan unionin neuvosto on Euroopan unionin tärkein lainsäädäntöelin, joka kokoontuu eri kokoonpanossa riippuen kokouksien asiasisällöistä. Jäsenvaltioiden eri ministerit edustavat jäsenvaltiota neuvostossa. Euroopan unionin neuvosto päättää ehdotuksista yksin tai antaa Euroopan unionin asetuksia ja direktiivejä komission esitysten pohjalta siten, että ne hyväksytään yhdessä Euroopan parlamentin kanssa.²²⁴

Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) tavoitteena on edistää perusoikeuksien toteutumista ja tarjota yhteisön toimielimille ja viranomaisille tietoa perusoikeuksista, antaa neuvontapalvelua sekä asiantuntijapalveluja yhteisön oikeuden toimeenpanemiseksi. Virasto perustettiin vuonna 2007, ja se sijaitsee Wienissä. Tehtävänä toteuttamiseksi se kerää, analysoi ja jakaa puolueetonta tietoa Euroopan unionin perusoikeustilanteesta. Viraston on yhteisön neuvoa antava elin, jolla ei ole päätösvaltaa eikä valtuuksia kanteluiden käsittelyyn. Virasto laatii omasta, Euroopan parlamentin Euroopan komission tai Euroopan unionin neuvoston esityksestä perusoikeuksiin liittyviä selvityksiä, tutkimuksia ja julkaisuja, jotka edistävät perusoikeuksien toteutumista.²²⁵

Euroopan unionin oikeudellisen yhteistyön yksikkö (Eurojust) edistää ja tukee Euroopan unionin jäsenvaltioiden rikostutkinta- ja syytetoimien koordinointia osana vakavien rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaa. Yksikkö on perustettu 2002, ja se toimii Haagissa. Euroopan unionin oikeudellisen yhteistyön yksikön avulla pyritään parantamaan viranomaisten välistä yhteistyö-

²²² Euroopan poliisivirasto. <https://www.europol.europa.eu>. Tulostettu 17.3.2014

²²³ Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto. <http://easo.europa.eu>. Tulostettu 17.3.2014

²²⁴ Eurooppa unionin neuvosto. <http://www.consilium.europa.eu/homepage?lang=fi>. Tulostettu 17.3.2014

²²⁵ Euroopan unionin perusoikeusvirasto. <http://fra.europa.eu/en>. Tulostettu 17.3.2014

tä helpottamalla jäsenvaltioiden keskinäisen oikeusavun antamista sekä eurooppalaisen pidätysmääräysten täytäntöönpanoa.²²⁶

Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto (Frontex) on perustettu Euroopan unionin neuvoston asetuksella (EY) N:o 2007/2004 ja se sijaitsee Varsovassa. Frontexin tehtävä on koordinoida jäsenvaltioiden ulkorajavalvonnan operatiivista yhteistyötä, avustaa jäsenvaltioiden rajavartijoiden koulutusta, laatia rajaturvallisuuden riskianalyysseja, seurata alaan liittyvää tutkimustoimintaa, avustaa jäsenvaltioita tilanteissa, joissa ulkorajoilla tarvitaan teknistä tai operatiivista apua sekä tukea palautusoperaatioiden toimeenpanoa.²²⁷

Maritime Analysis and Operations Centre (MAOC-N) on huumausaineiden meri- ja ilmasalakuljetuksen paljastamiseen erikoistunut yksikkö, joka sijaitse Lissabonissa. Virastossa on edustajia seitsemästä Euroopan unionin jäsenvaltiosta, ja sen toimintaa rahoittaa Euroopan unionin komissio.²²⁸

Päätös on yksittäistapauksia koskeva säädös, joka velvoittaa kaikilta osin niitä, joille päätös on annettu. Päätökset ovat tyypiltään yksityiskohtaisempia kuin asetukset. Päätöksillä voi myös olla välitön oikeusvaikutus. Niillä voidaan vaikuttaa kansallisen lain tulkintaan ja niiden rikkominen voi tuoda jäsenvaltiolle vahingonkorvausvastuun.²²⁹

²²⁶ Euroopan unionin oikeudellisen yhteistyön yksikkö. <http://eurojust.europa.eu/Pages/home.aspx>. Tulostettu 17.3.2014

²²⁷ Frontex. <http://frontex.europa.eu>. Tulostettu 17.3.2014.

²²⁸ Maritime Analysis and Operations Centre. <http://www.maoc.eu>. Tulostettu 17.3.2014

²²⁹ Ojanen 2010, 44-45